

Øremerking: Hvorfor vekst i praksis tross prinsipiell motstand?

Hvordan argumenterer stortingspolitikerne rundt bruken av øremerking overfor kommunene 1999-2009?

Jomar Talsnes Heggdal



Masteroppgave Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Høst 2010

November 2010

Forord

Det har vært en glede å skrive masteroppgave. Tore Hansen har vært en fantastisk veileder og har jobbet raskt, stilt de spørsmålene jeg trengte og de svarene jeg etterlyste, noe som gjør at jeg ikke har problemer med å levere i tide. Gjennom oppgaveskrivingen har jeg, om mulig, fått et nært avstandsforhold til de politikerne som har sagt mest i debattene om kommuneøkonomien. Takk til dere for at jeg har fått noe mye morsom lesing og et resultat jeg tror vil overraske dere.

Jomar Talsnes Heggdal

Innhold

1. INNLEDNING	9
1.1 PRESENTASJON AV TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	9
1.2 HVORFOR ER ØREMERKING PROBLEMATISK?	12
1.3 PARTIENES HOLDNING TIL ØREMERKING I PARTIPROGRAMMENE	14
1.4 HOVEDPROBLEMSTILLING	17
1.5 TEORETISK TILNÆRMING	18
1.6 FREMGANGSMÅTE OG KILDER	20
1.6.1 Kommunens øremerking på nasjonalt nivå.....	20
1.6.2 Valg av kilder: Innstillinger og stortingsdebatter.....	20
1.6.3 Tallmaterialet.....	21
1.6.4 Argumentasjonsklassifikasjoner.....	22
1.7 BEGREPSAVKLARING.....	23
1.8 DISPOSISJON	24
2. BEGRUNNELSE FOR KOMMUNALT SELVSTYRET	25
2.1 INNLEDNING	25
2.2 KOMMUNALT SELVSTYRE.....	26
2.2.1 Frihetsverdien.....	27
2.2.2 Demokratisverdien	29
2.2.3 Effektivitetsverdien.....	31
2.2.4 Kommunal frihet vs.nasjonale hensyn.....	34
2.3 BEGRUNNELSEN FOR STATLIG STYRING AV KOMMUNESEKTOREN.....	35
2.3.1 Negativ vs. Positivt avgrenset styring	35
2.3.2 Multifunksjonell vs. Unifunksjonell.....	36

2.3.3	<i>Lokal beskatting vs. Statlige overføringer.....</i>	37
2.3.4	<i>Kommunens legale forhold til staten.....</i>	38
2.4	OPPSUMMERING	39
3.	UTVIKLING I KOMMUNENES INNTEKTER.....	40
3.1	INNLEDNING	40
3.2	BUDSJETTREFORMEN I 1986	41
3.3	ENDRINGER I INNTEKTSYSTEMET 1986-2010.....	43
3.3.1	<i>Kommunenes inntekter i dag.....</i>	45
3.3.2	<i>Rammetilskuddet</i>	46
3.4	KJENNETEGN VED ØREMERKEDE TILSKUDD.....	47
3.4.1	<i>Øremerking kan fungere passiviserende</i>	49
3.4.2	<i>De rike blir rikere.....</i>	50
3.4.3	<i>Fordeler ved øremerking; Når kan bruken forsvares?.....</i>	51
3.5	RAMMETILSKUDD OG ØREMERKEDE TILSKUDD	52
3.6	OPPSUMMERING	56
4.	STORTINGSPOLITIKERNES ARGUMENTASJON	58
4.1	INNLEDNING	58
4.2	KATEGORISERING AV ARGUMENTASJONEN.....	58
4.3	DUNNS ARGUMENTASJONSKLASSIFISERING	61
4.3.1	<i>Ulikheter mellom partiene.....</i>	62
4.3.2	<i>Utvikling 1999-2009</i>	63
4.4	HVORDAN ARGUMENTERER POLITIKERNE.....	64
4.4.1	<i>Arbeiderpartiet.....</i>	66
4.4.2	<i>Fremskrittspartiet.....</i>	68

4.4.3	<i>Høyre</i>	70
4.4.4	<i>Kristelig folkeparti</i>	72
4.4.5	<i>Senterpartiet</i>	73
4.4.6	<i>Sosialistisk Venstreparti</i>	75
4.4.7	<i>Venstre</i>	77
4.4.8	<i>Andre partier/representanter</i>	79
4.5	FELLESTREKK OG ULIKHETER I PARTIENES ARGUMENTASJON	79
4.6	POSISJON VS. OPPOSISJON	82
4.6.1	<i>Stortingsdebatten</i>	82
4.6.2	<i>Innstillingen til Stortinget</i>	84
4.6.3	<i>Endring hos partiene opposisjon vs. Posisjon.</i>	86
4.6.4	<i>Argumenteres det for eller mot øremerking?</i>	86
4.7	FUNKSJONELL VS. VERDIMESSIG ARGUMENTASJON	91
4.8	ENDRINGER I ARGUMENTASJONEN OVER TID	92
4.8.1	<i>Utvikling i argumentasjon i Stortingsdebatten</i>	94
4.8.2	<i>Utviklingen i argumentasjonsbruken i innstillingen</i>	95
4.8.3	<i>Forholdet mellom debatten og innstillingen</i>	96
4.8.4	<i>Funksjonell vs. Verdimessig argumentasjon</i>	97
4.8.5	<i>Endring i holdning til øremerking over tid</i>	97
4.9	SAMMENFATNING	99
5.	AVSLUTNING	102
5.1	HYPOTESENE	103
5.2	HOVEDTREKK VED ARGUMENTASJONEN	104
5.3	UTVIKLINGEN VIDERE	105

6.	LITTERATURLISTE	106
7.	VEDLEGG	112
7.1	VEDLEGG 1: OVERSIKT FIGURER	112
7.2	VEDLEGG 2 GRUNNLAGSSTATISTIKK FRA KLASSIFISERING VED BRUK AV FUNKSJONELL OG VERDIMESSIGE KATEGORIER.	114
7.3	VEDLEGG 3. ARGUMENTASJONSKLASSIFISERING TIL GRUNNLAG FOR FORMANALYSEN	116

1. Innledning

1.1 Presentasjon av tema og problemstilling

Norske kommuner har i store deler av de siste 10-20 årene opplevd at bruken av øremerkede midler bevilget over statsbudsjettet øker mer enn rammetilskuddet. Etter budsjettreformen i 1986, hvor målet var å redusere bruken av øremerking, har den langsiktige utviklingen ikke vært i tråd med reformens mål. Det vi har sett er en jevn stigning i bruken av øremerkede midler, både i milliarder kroner og i forhold til rammetilskuddet. Reformen som representerte starten på overgangen fra sektorstyring til rammestyring av kommunene, ble fullført i 1996. Fra å få pengene gjennom ca 120 ulike tilskuddsordninger skulle kommunene nå i hovedsak få to typer statlige overføringer, rammetilskudd og øremerkede midler. Rammetilskuddet var det nye. Forholdet mellom disse tilskuddene er viktig for kommunene fordi det i stor grad bestemmer det økonomiske handlingsrommet lokalt. Kommunene disponerer i hovedsak rammetilskuddet fritt innenfor lovens rammer, mens de øremerkede midlene går til bestemte tiltak (Jensen og Robertsen 2000:94-98). De øremerkede midlene er ofte ikke fullfinansiert, slik at kommunene må stille opp med en egenandel for å få utløst tilskuddene. Egenandelen er således en av hovedutfordringene for det lokale selvstyre. Hovedårsaken er at kommunene bruker sine frie midler til å utløse de øremerkede midlene. Dette reduserer kommunenes mulighet til selv å prioritere innenfor budsjetttrammene. Videre skapes det også et kommunikasjonsproblem for lokalpolitikere overfor velgerne. Selv om kommunenes økonomi vokser får de i praksis mindre mulighet til å gjennomføre sine egne prioriteringer. Det er også problemer knyttet til bruk av fullfinansierte midler, noe jeg kommer tilbake til i kapittel 3.

Kommunenes inntekter faller i hovedsak i tre kategorier: skatter, statlige overføringer og gebyrer og avgifter. Kommunene styrer gebyrene, avgiftene og eiendomsskatten selv, innenfor rammer gitt av Stortinget. I tillegg har de mulighet til å påvirke skatteinngangen indirekte ved å legge til rette eksempelvis for mer næringsaktivitet, og gjennom dette sikre seg økt skatteinngang (Christensen m.fl. 2002:170). Staten utbetaler en del overføringer i form av skjønnsmessige tilskudd med faste kriterier, for eksempel for å veie opp skjevheter i kostnadsnøklene i rammetilskuddet. Dette er midler kommunene søker om å få og disse blir

stort sett gitt som frie midler. De skjønnsmessige overføringene utgjorde i 2008 omkring 2400 millioner kroner, fordelt mellom fylkeskommunene, 887 millioner, og kommunene 1512 millioner (St.prp. nr. 68 (2008-2009):93). De ulike kategoriernes andel av kommunens inntekter har endret seg over tid. Den siste store endringen ble igangsatt i 1986 da det ble innført et nytt inntektssystem for kommunene. Som et resultat av Haga- utvalget i 1984 og et generelt ønske om mer mål og resultatstyring i offentlig sektor ble det gjennomført en overgang fra øremerking til rammetilskudd i løpet av siste halvdel av 1980-tallet (Christensen og Læg Reid 2001:77). I tillegg argumenterer Bernt (1997) for at man ønsket seg bort fra detaljstyringen av kommunene og at, kommunene skulle få mer frihet til å prioritere selv (Bernt 1997:174-175). Det førte til at andelen øremerkede tilskudd ble kraftig redusert og utgjorde i 1988 kun 7,7 % av overføringene (Beregningsutvalget 2004).

Samtidig som bruken av øremerking har økt har det ikke manglet på innspill til politikerne som viser mange av problemene rundt øremerking. I Stortinget har det blitt behandlet NOUer og stortingsmeldinger som blant annet slår fast at bruken av øremerking er en trussel mot det lokale selvstyre, ikke er særlig økonomisk, er lite effektivt og at utviklingen ikke følger den ønskede retningen. (NOU 1996:1 Kap 13, NOU 2000: 22, NOU 2004: 17, NOU 2005:18 Kap 18, Statlig tilsyn med kommunesektoren, Europarådet Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå, St. meld 2007/2008 33, Eit sterkt lokaldemokrati Kap. 4, Veileder for Statlig styring av kommunesektoren, Ot.prp. nr. 10 2008–2009).

Når rådene fra omgivelsene ser ut til å være så sammensatte hvorfor er det en tydelig og jevn økning i bruken av øremerking? Rådene er sprikende og knyttet opp til spesielle situasjoner. Utviklingen kan tyde på at rådene og innspillene ikke har påvirket bruken av øremerking. Forholdet mellom den tilsynelatende prinsipielle motstanden mot tiltak som utfordrer det lokale selvstyre og veksten i bruken av øremerking, har ingen klar forklaring hvis man ser på rådene som blir gitt.

Endres stortingspolitikernes prinsipper når iveren etter å se konkrete resultater av den nasjonale politikken på kommunalt nivå blir for stor? Jeg mener det er grunn til å tro at politikerne fra de ulike partiene vil ordlegge seg ulikt, både med tanke på deres syn på kommunalt selvstyre og statens legitime styring. Samtidig viser utviklingen i bruken av øremerking at det i stor grad er uavhengig av hvem som sitter i regjering. Er det allikevel

klare skiller i hvordan politikerne i opposisjonen og hvordan regjeringspartienes politikere argumenterer?

Finansieringssystemet for kommunene gjennomgår stadige endringer og tilpassinger. Balansegangen mellom lokalt selvstyre og det statlige styringsbehovet endres og tilpassinger gjøres, senest i 2010. Det har vært et underliggende mål at det ikke er staten og departementene som skal foreta kommunenes økonomiske prioriteringer siden innføringen av rammefinansiering gjennom endringene i inntektssystemet i 1986. Allikevel har bruken av øremerking steget jevnt siden 1988, tilsynelatende uavhengig av reformer, regjeringsskifter og andre samfunnsendringer. Endringene påvirker også forholdet mellom departementene. Rammetilskuddet kontrolleres i stor grad av Finansdepartementet. Øremerkingen kommer på sin side gjerne fra sektordepartementene og blir dermed deres styringsverktøy når de vil ha gjennomført tiltak innenfor sine områder ute i kommunene, uten at man trenger å gå veien om Finansdepartementet og Kommunal- og Regionaldepartementet.

En av de viktigste komponentene ved dagens inntektssystem er at det har en omfordelende effekt mellom kommunene. Dette skal sikre at alle kommunene kan tilby de lovpålagte tjenestene og at det ikke er for stor forskjell i tjenestetilbudet mellom kommuner og landsdeler. Samtidig er det etablert en rekke andre ordninger som Nord- Norge tillegget, differensiert arbeidsgiveravgift osv. for å utjevne strukturelle forskjeller mellom kommunene. Slike ordninger utgjør ikke en trussel på samme måte som øremerking er en trussel mot det lokale selvstyre, fordi det ikke fører til en ytre omprioritering av kommunens budsjett. Det er heller ikke gitt at øremerking er en trussel mot alle i det lokale selvstyre. Kommunene eller avdelinger i kommunene kan oppleve øremerkede midler som befriende fordi de ikke risikerer å miste midlene til andre prioriterte oppgaver i kommunen. Kommunene som i utgangspunktet hadde tenkt å prioritere det som blir øremerket får frigjort midler. På den måten kan øremerking øke andelen av de frie midlene i kommunene. Er pengene til ungdomsklubbene eller leirskoleopphold øremerket, er risikoen for at de mister bevilgningene til andre tiltak i kommunen lav, og de får større frihet til å planlegge aktivitet i et lengre perspektiv. Jeg kommer i oppgaven ikke til å bruke plass på argumentasjonen bak disse ordningene, men heller fokusere på hvorfor øremerking fortsatt har en fremtredende plass som statlig styringsverktøy.

1.2 Hvorfor er øremerking problematisk?

For å forstå øremerkingens plass i den statlige styringen og i forholdet mellom stat og kommune mener jeg det også er viktig å vise til bakgrunnen for ordningene. Samtidig er det viktig å huske at øremerking bare er et av mange styringsverktøy staten har overfor kommunene. Det er ofte debatt om øremerking, samtidig er det få som stiller seg negative til at man for eksempel har en arbeidsmiljølov. Den påfører kommunene økonomiske konsekvenser hver dag og kan på den måten også oppfattes som en trussel mot det lokale selvstyret. Det kan være nærliggende å tro at motstanden mot øremerking i noe grad skyldes motstanden mot de tiltakene som gjennomføres, ikke mot ordningen i seg selv. Jeg skal i denne oppgaven ikke se på mottakersiden av øremerking. Deres rolle er at de aksepterer øremerking og dermed har vurdert det som mer positivt enn negativt å motta pengene. Det er allikevel ikke sikkert at de bare ser positive sider ved øremerking. Både i partiapparatene og hos stortingspolitikkerne er det stort innslag tillitsvalgte og ansatte med bakgrunn fra kommunene. Vurderinger som de gjorde på kommunenivå, vil antagelig legger føringer på den politikken de argumenterer for i Stortinget. Deres argumentasjon mot øremerking blir dermed ivarettatt av motstanderne av øremerking og merknader, og kommer på den måten inn i analysen.

Argumentasjonen politikerne bruker avhenger av hvor nære makten de er. Den politiske hverdagen er ulik på toppen (Stortinget) og på grunnplanet (kommunestyret). Representantene til de partiene som sitter i regjeringen har mulighet til å jobbe bredere og har bedre oversikt over hvilke saker som skal opp på agendaen. Det betyr at de kan få gjennom sine tiltak uten å gå veien om øremerking. Samtidig mener jeg det er grunn til å tro at de er mest lojale mot staten/regjeringen og dermed ikke vil ha like stor motstand mot øremerking. På den andre siden kan opposisjonen i Stortinget gjennom å sikre øremerkede tiltak tvinge frem penger til formål regjeringen i utgangspunktet ikke hadde tenkt å bevilge penger til. Øremerking av midler til å sikre drift av leirskoler kan være et eksempel på et slikt tiltak. Samtidig viser tidligere undersøkelser (Wedde 2005) at det ikke var mulig å påvise en klar forskjell på partienes oppførsel i og utenfor regjering. Det kan likevel være mulig å se forskjeller i hvordan politikerne ordlegger seg, selv om den reelle politikken tilsynelatende ikke påvirkes.

Det er naturlig å tro at når man over tid har sett en stadig større bruk av øremerking har også motstanden mot øremerking blitt redusert og/eller endret. Tiden tilbake til 1986 og budsjettreformen kan også svekke bevisstheten rundt problematikken. Få av dagens representanter var med på behandlingen av reformen, eller var aktive i politikken lokalt den gang. Dermed kjenner de kanskje ikke bakgrunnen for hvorfor øremerking ble oppfattet som problematisk, selv om problematikken fortsatt er aktuell lokalt i dag. Det kan også argumenteres for at økt fokus på mål og resultatstyring i undersøkelsesperioden har ført til at koordineringen av aktivitet er flyttet oppover i styringskjeden (Pollitt and Bouckaert 2004:84 og Pollitt 2003:35). Det kan være at stortingspolitikerne som har blitt vant til å koordinere aktiviteten, også vil styre den.

Gjennom reformen av 1986 ble det meste av ansvaret for inntektsberegningen for kommunene flyttet fra sektordepartementene og over til finans og kommunal og regionaldepartementet. Dette har ført til en mer helhetlig tilnærming til budsjettering i Stortinget. Fokuset er i noen grad flyttet til rammene, mens enkeltsaker og tiltak i mindre grad blir vurdert særskilt. Dette mener jeg gir grunn til å tro at det er lettere å argumentere for prinsipielle standpunkter. Enkeltsakene som kan utfordre prinsippene er ikke like synlige og utfordrer dermed heller ikke en prinsipiell argumentasjon på samme måte som tidligere. Samtidig står prinsippet om det lokale selvstyret og oppfatningen om at stortingspolitikerne ikke skal blande seg for mye i lokalpolitikken sterkt. Mange av stortingspolitikerne har bakgrunn fra lokalt folkevalgt nivå og har antagelig opplevd statlig overstyring. De kjenner seg derfor lett igjen i argumentasjonen brukt fra kommunene. De er også avhengig av støtte lokalt for å kunne gjenvelges. Så lenge det argumenteres for at øremerking kan være en trussel mot det lokale selvstyre er det viktig for stortingspolitikerne å vise at de ikke har glemt hvor de kom fra. Samtidig kan det være fristende å sitere hva Otto von Bismarck angivelig skal ha skrevet om prinsipper. *"Når en mann sier at han godtar noe i prinsippet, betyr det at han ikke har den ringeste interesse av å gjennomføre det i praksis."* Verdiene knyttet til det lokale selvstyre er med andre ord ikke et nytt verdisett, men var noe av bakgrunnen for budsjettreformen. Ser man på den reelle utviklingen av bruken av øremerking er det åpenbart at Bismarck er inne på noe.

Gode tiltak kommunene selv ikke har råd til å gjennomføre, pilotprosjekter eller symbolpolitikk er alle grunner til å øremerke, samtidig som det utfordrer prinsippet om lokalt selvstyre. Funksjonen overstyrrer prinsippet. Jeg mener det er grunn til å tro at

argumentasjonen for de øremerkede tiltakene knytter seg opp til konkrete tiltak og ikke de store rammene og prinsippene vi kan forvente å finne hos motstanderne. Det gjelder å sukre øremerkingen så mye at kommunene velger å ta i mot den, samtidig som stortingspolitikkerne kan forsvare tiltakene selv om de skulle være prinsipielt mot og egentlig ikke ønsker mer øremerking. Særlig er det lett å tenke seg at tiltak knyttet opp til svake grupper som ikke når opp i den kommunale prioriteringen og satsingen stortingspolitikkerne gjerne ønsker, men som lokalpolitikkerne ikke finner rom for i sine planer, blir øremerket. Svake grupper kan være en maktfaktor på nasjonalt nivå selv om de ikke er det lokalt, og presset politikkerne opplever blir dermed ulikt. Videre kan en slik argumentasjon få en selvforsterkende effekt. For eksempel kan kommunepolitikkerne som hører at det skal satses på barnehager vente med utbyggingen i håp om at det skal komme penger fra staten. Kommunene er da inneforstått med at midlene som kommer er øremerket, men har skaffet seg ekstra handlingsrom i forkant av tildelingen. Denne effekten skal jeg komme tilbake til under kapittelet om øremerking. En siste årsak til at argumentasjonen knyttet til bruken av øremerking er nært opp til tiltak er valgkamplofter. Har en politiker varslet flere nye stillinger i barnevernet er det ikke sikkert økte bevilgninger over rammetilskuddet er den mest målrettede formen for finansiering. Kommunene har andre prioriteringer og når barnevernet ikke har ressurser til å drive budsjettkamp, taper de for andre tiltak. Gjennom å øremerke pengene slipper stortingspolitikkerne å bekymre seg for de lokale prioriteringene, samtidig som de både viser handlekraft og holder løftene sine.

1.3 Partienes holdning til øremerking i partiprogrammene

Studier av Hansen og Klausen (2002) viser at de tradisjonelt sett borgelige partiene argumenterer mest verdimesig. Frihet fra staten til fordel for enkeltmennesket kan ses på som en felles grunnholdning for disse partiene. Samtidig kan man trekke linjer tilbake til nattvekterstaten og målet om at staten skal være så liten som mulig. Øremerkede midler vil i et slikt perspektiv være en påminnelse og utvidelse av statens rammer noe de borgelige partiene tradisjonelt sett kan sies å ha vært skeptiske til. Jeg mener derfor det er grunn til å tro at så lenge øremerking kan ses på som statlig overprioritering av det kommunale selvstyre vil de partiene som selv til tider har definert seg som borgelige være skeptiske. Samtidig forstyrres dette bildet av deres syn og av deres holdning til tvangsmessig sammenslåing av

kommuner. Både Høyre og Venstre som begge har gått inn for færre kommuner gjennom ulike tiltak som også innebærer tvang (Høyre 2009 og Venstre 2009). Venstre er opptatt av det lokale selvstyret og kommunenes autonomi og har tradisjonelt sett vært opptatt av maktfordeling mellom de ulike styringsnivåene. Både i nåværende og forrige stortingsperiode har de programfestet motstand mot øremerking (Venstre 2009:75 og 2005:12). Kristelig folkeparti stiller seg i en mellomposisjon, de er ikke like tydelige, men erklærer seg som tilhengere av subsidiaritetsprinsippet i sitt kristendemokratiske manifest. Makten skal ligge så nært brukerne som mulig, noe som kan ses på som en motsetning til statlig øremerking (Kristelig folkeparti 2010).

Høyre deler både Venstre og Kristelig folkeparti sine syn på viktigheten av det lokale selvstyret og er for grunnlovfesting av lokaldemokratiet. Samtidig vil Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti styrke kommunene, særlig på bekostning av fylkeskommunen. Selv om Kristelig folkeparti ikke nevner øremerking direkte fremhever de viktigheten av det lokale selvstyret så høyt at det er vanskelig å tro at de med partiprogrammet i hånden kan forsvare øremerkingen (Høyre 2009:54-55). Samtidig tar de ikke kategorisk avstand fra øremerking ettersom de også har programfestet noe øremerking, for eksempel til lærlingplasser (Høyre 2009:9).

Senterpartiet på sin side forsvarer kommunen og vil i likhet med Venstre og Høyre grunnlovfeste det lokale selvstyret. De vil forenkle rapporteringsrutinene og løse oppgaver på lavest mulig effektive nivå. Begge disse tiltakene er forhold som ikke er forenlig med mer øremerking. På den andre siden gjør de akkurat som Høyre ved at de ikke har programfestet noen motstand, men derimot programfestet at både likelønnpotten og sykehjemsplasser skal øremerkes (Senterpartiet 2009 54 og 67). Begge disse tiltakene plasserer midler utenfor kommunenes kontroll, og slår sprekker i en uttalt motstand mot øremerking.

Tilhengerne av øremerking er som motstanderne sammensatt og har variert over tid. Fremskrittspartiet går lengst når de foreslår stykkprisfinansiering av skolesektoren direkte fra staten og argumenterer mot rammefinansiering i sitt lokalpolitiske program for 2007-2011(Fremskrittspartiet 2007:19). Det er ”enkelte grunnleggende samfunnsgoder som bør stykkprisfinansieres, gjerne i kombinasjon med konkurranseutsetting” videre står det at helsetjenester, skole og delvis barnehage bør finansieres på denne måten (Fremskrittspartiet 2007:12). Det er grunn til å tro at denne argumentasjonen også blir brukt av

stortingspolitikerne i debattene. Jeg mener man derfor klart kan plassere Fremskrittspartiet som tilhengere av øremerking siden stykkprisfinansiering som styringsprinsipp på mange måter er den klareste formen for øremerking.

Sosialistisk Venstreparti vil i sitt partiprogram øremerke en rekke miljøtiltak, rusfeltet i kommunene, forskning, likestilling, kulturskolene, kvinnesykdommer og krisesenter før de til slutt slår fast at staten bør bruke så lite øremerking som mulig, selv om øremerking er viktig for å sikre et likeverdig tilbud over hele landet (Sosialistisk Venstreparti 2009:10, 34, 60, 76, 84, 85, 111). Sosialistisk Venstreparti havner med andre ord midt i konflikten mellom det prinsipielle og funksjonelle. Den gode vilje vinner gjennom på flere områder enn for noe annet parti i partiprogrammet. Sosialistisk Venstreparti er opptatt av at bedre økonomi skal styrke det lokale handlingsrommet, men ser ikke dette i direkte sammenheng med bruken av øremerking (Sosialistisk Venstreparti 2009:110).

I Arbeiderpartiets stortingsprogram for 2009-2013 er ingen tiltak foreslått øremerket, men det slås derimot fast at nye statlige pålegg overfor kommunene skal fullfinansieres (Arbeiderpartiet 2009:11). Dette gjentas under omtalen av at den økonomiske byrden for barnehagene skal overføres fra stat til kommune (Arbeiderpartiet 2009:31). Det er vanskelig å se noen prinsipiell motstand mot øremerking i programmet, og der finansiering av tjenester er omtalt er det finansieringsgraden det er lagt mest vekt på. Jeg mener man derfor kan tolke det dit hen at Arbeiderpartiet ikke er mot øremerking, bare det skjer på den riktige måten. Ser man det i sammenheng med regjeringspartienes felles politiske plattform blir dette enda tydeligere.

Regjeringen Stoltenberg II og III sin felles plattform er en annen kilde til politiske grunnholdninger. Selv om formuleringene er litt ulike åpnes det i begge plattformene for at øremerking kan brukes til ”viktige nasjonale prioriteringer i en oppstartsfase” (Politisk plattform 2009:30). Dette er den samme formuleringen som i regjeringsplattformen for 2005-2009 (2005:31). I motsetning til Fremskrittspartiet vil de ikke erstatte dagens system, men er opptatt av å skape rom innenfor systemet. Dette er en plattform også Senterpartiets representanter har forpliktet seg til å følge. Det er ikke programfestet noen øremerkede tiltak i den politiske plattformen (Politiske plattform 2009).

Argumentasjon til fordel for sentralisering hos partiene på venstresiden har også Hansen og Klausen (2002) gjort rede for. I deres argumentasjonsanalyse viser de at partiene på venstresiden i Norge etter krigen har argumentert for mer sentralstyring, noe som i denne oppgaven vil gi utslag i argumentasjon for statlige øremerkinger. Fremskrittspartiets representanter har i den undersøkte perioden også argumentert mer for sentralstyring enn mot. Den samme undersøkelsen viser at det er en tredeling i politikken med Senterpartiet og Kristelig Folkeparti i en midtposisjon, mens Høyre og Venstre er de tydeligste motstanderne av sentralstyring av kommunetilbudet (Hansen og Klausen 2002:63).

På grunnlag av dette er det grunn til å tro at representantene fra Sosialistisk Venstreparti, Fremskrittspartiet og Arbeiderpartiet er mer tilbøyelig til å argumentere for øremerking enn representantene fra Senterpartiet, Venstre, Kristelig folkeparti og Høyre. Regjeringspartienes felles plattform forventer jeg ikke vil være styrende i stortingsdebatten, men i større grad styre formen på de flertallsmerknadene regjeringspartiene skriver til kommuneproposisjonen.

1.4 Hovedproblemstilling

Hovedproblemstillingen i oppgaven min er hvordan stortingspolitikkerne argumenterer rundt bruken av øremerking i perioden 1999-2009. Uviklingen i bruken er det mulig å lese av i de økonomiske tabellene, med det sier ikke alt om hvorfor utviklingen er slik den er.

Argumentasjonsanalysen er viktig fordi hvis man skal forstå hva som skjer holder det ikke å se resultatene, man må også se på begrunnelsen for handlingene. Jeg har valgt å fokusere på følgende spørsmål som jeg skal forsøke å besvare i min analyse.

1. Er det et skille i hvordan politikere i opposisjon og posisjon argumenterer?
2. Er det endring i argumentasjonen fra 1999 og frem til i dag, i retning av større aksept for bruk av øremerking?
3. Er argumentasjonen mot øremerking verdimeslig og argumenterer tilhengerne av øremerking funksjonelt?
4. Argumenterer stortingspolitikere fra Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet og Venstre mot øremerking?
5. Argumenterer stortingspolitikkerne fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet for øremerking?
6. Er det en forskjell mellom argumentasjonen i innstillingen og debatten?

1.5 Teoretisk tilnærming

Det teoretiske rammeverket for oppgaven er begrunnelsen for det kommunale selvstyre, statlig styring av kommunesektoren og hvordan de to hensynene av og til møtes og havner i konflikt. Samtidig vil det teoretiske rammeverket danne grunnlaget for kategoriene i analysen av argumentasjonen. Øremerking av midler kan oppfattes som en statlig spydspiss inn i det lokale selvstyre og kan bli sett på som en trussel mot det lokale selvstyre.

Oppgavefordelingen mellom kommune og stat spiller en viktig rolle i bruken av øremerking. Et eksempel på dette er da man flyttet ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunen over til egne foretak. Omfanget av øremerking i forhold til fylkeskommunene ble redusert. Teoriens begrunnelse for hvilke oppgaver som bør ligge hvor er derfor viktig for omfanget av øremerkingen. Samtidig er det viktig å huske på at teoriene rundt statlig styring av kommunesektoren omfatter mer enn de økonomiske forholdene og at øremerking bare er et av mange virkemidler. Jeg vil derfor se på hvilke teorier som danner grunnlaget for det handlingsrommet stortingspolitikkerne har når de legitimerer bruken av øremerkingen. Teoriene legger også føringer for forholdet mellom bruken av øremerking og rammetilskudd. Begge er økonomiske virkemidler, men med ulik konsekvens for det lokale selvstyre. Hvilken ordning som velges er derfor viktig for kommunene. Endringene i finansieringen av kommunene i 1986 hadde en teoretisk begrunnelse i form av økt fokus på det lokale selvstyre og deres autonomi. Reformen tok sikte på å finne en ny balansegang mellom den statlige styringen og det lokale selvstyre. Det er en balansegang alle statlige styringsverktøy overfor kommunene prøver å finne. Til slutt er det viktig å huske at det ikke alltid er et klart motsetningsforhold mellom det kommunale selvstyre og statlig styring.

Sharpe (1970) trekker frem tre verdier som de mest sentrale for begrunnelsen for kommunene: Autonomi/frihet, effektivitet og deltagelse/demokrati. Dette er verdier som han har hentet fra Duprès (Sharpe 1970:156 og Duprès 1967). Han lener seg samtidig på Hedley Marshalls definisjon av lokalstyre som hevder at for å kunne kalle seg et lokalstyre må enheten operere på et avgrenset geografisk område innen et land eller nasjon. Det må være lokale valg og lokalstyre må ha mulighet til å pålegge skatt (Marshall 1965). I norsk sammenheng kan alle norske kommuner defineres som urbane med bruk av disse kriteriene. Selv om Sharpe ikke definerer hva han mener med urbanitet mener jeg det er grunn til å tro at man i dagens moderne kommunikasjonsamfunn har de mulighetene han mente

landsbygda ikke hadde i 1970. Marshalls kriterier for lokal styring passer også norske kommune. De er åpenbart geografisk begrenset innenfor en nasjon, de har lokaldemokrati og de har mulighet til lokal skattelegging. Kommunene styrer over mye av inntektene sine selv. Ikke bare gjennom kommuneskatten som alle kommunene setter så høyt det er mulig, men også gjennom eiendomsskatt og kommunale avgifter. I tillegg er det ingen krav i Marshalls definisjon at kommunene må være selvfinansierte (Marshall 1965).

Kommunene brukes til å løse en rekke saker både fordi de nasjonale myndighetene ikke har kompetanse og fordi sjansen for at de riktige vedtakene fattes er større argumenterer Sharpe for og støtter seg på det Laski som omtaler det som "the genius of place"(1949:411).

Vedtakene bør fattes av de som berøres, involvering av andre er ikke nødvendig. Dette kan være problematisk siden det er vanskelig å definere når saker ikke angår kommuner. Et dårlig tilbud til narkomane i en kommune vil få konsekvenser for nærliggende kommuner. På den andre siden er det ikke sikkert en dårlig skole på kort sikt gir like tydelige konsekvenser for nabokommunene. Andre fordeler Sharpe trekker frem ved det lokale selvstyret knytter seg til maktbalansen, mulighet til politisk deltagelse og utvikling av velferdsgoder.

Maass definerer frihet, likhet og velferd som de tre verdiene ved lokaldemokratiet (Maass 1959). Dette er verdier som kanskje beskriver kommunenes rolle like godt som Sharpes, men har en svakhet gjennom at kommunene ikke nødvendigvis fører til likhet. Ulikheten er ikke nødvendigvis negativ, men kan være et uttrykk for at innbyggerne i kommunene er ulike. Ulikt tilbud kan derfor være en forutsetning for både effektiviteten, og et godt og tilpasset tjenestetilbud i kommunene. Videre kan det argumenteres for at kommunene er noe mer enn bare en velferdsleverandør og dermed ikke særlig dekkende for den lokale aktiviteten. Jeg kommer derfor i denne oppgaven til å bruke Duprès verdier, slik de er presentert i Rose og Sharpe, som grunnlag for det kommunale selvstyret; frihet, demokrati og effektivitet (Duprè 1967). En mer utførlig problematisering og gjennomgang av de tre verdiene kommer jeg tilbake til senere i oppgaven i kapitlet om begrunnelsen for det lokale selvstyret.

1.6 Fremgangsmåte og kilder

1.6.1 Kommunens øremerking på nasjonalt nivå

Kommuneøkonomien er et av de største statlige budsjettområdene. Det er ulike ordninger for finansiering innen sektoren, men det meste går gjennom kommuneproposisjonen.

Tallmaterialet er av en slik art at det er mulig å se på endringer og hvordan de påvirker kommunene helt ned på den enkelte eller et utvalg av kommuner. Når jeg velger å se på det nasjonale nivået er det fordi jeg tar utgangspunkt i en nasjonal reform og den nasjonale argumentasjonen. De lokale virkningene av øremerking er relevante i den grad de påvirker stortingspolitikernes og departementene, men det er ikke effekten av øremerking ute i kommunene jeg vil avdekke i oppgaven. Jeg forholder meg i utgangspunktet derfor bare til de nasjonalt aggregerte tallene.

Det er også andre offentlige sektorer som må forholde seg til bruk både av øremerking og rammetilskudd. Jeg har valgt kommunesektoren delvis på grunn av et naturlig stort kildegrunnlag og fordi sektorer som universitet - og høyskoler, politiet osv. ikke opplever øremerking i like stor grad. Sektorene har heller ikke lokaldemokrati med like klare både formelle og uformelle linjer inn de politiske partiene på Stortinget som kan påvirke deres standpunkter og argumentasjon

1.6.2 Valg av kilder: Innstillinger og stortingsdebatter

Jeg har valgt å se på innstillingene og debattene til kommuneproposisjonen fra 1999 frem til 2010 for å avdekke stortingspolitikernes argumentasjon. På den måten får jeg med både hva de mener skriftlig, og hvordan de argumenterer i Stortinget. Stortingsdebatten er særlig viktig i så måte for å fange opp de partiene som ikke er representert i kommunal og forvaltningskomiteen og for å se om regjeringspartiene i koalisjonsregjeringene skiller seg fra hverandre i argumentasjonen, slik jeg forventer at de vil gjøre ut fra hypotese 5 og 6. I tillegg vil representanter fra andre komiteer som brenner for enkelte tiltak kunne støtte dette i Stortinget. Det vil eventuelt støtte opp under den funksjonelle argumentasjonen og tydeliggjøre om det er forekommer rester fra den gamle sektorvise budsjetteringen.

Det er flere grunner til at jeg ikke går lengre tilbake enn 1999, delvis på grunn av begrensninger i oppgavens karakter og omfang, men i tillegg er det en klar fordel for analysen at dokumentene etter 1999 er elektronisk tilgjengelig. Dette vil gjøre det lettere med en grundigere argumentasjonsklassifisering. Den avgjørende årsaken er at det ikke er foretatt større reformer som endrer bruken av øremerking i stor grad før og etter 1999. Jeg mener følgelig det er liten grunn til å tro at argumentasjonen har vært veldig forskjellig før og etter 1999. Videre har man etter de siste budsjettendringene i 1996, som jeg skal komme tilbake til senere, gått helt bort fra prinsippet om sektorvise bevilgninger og gått over til rammefinansiering. Samtidig har det etter 1999 vært endringer i finansieringssystemet, særlig på oppgavesiden, som vil fanges opp av budsjettdiskusjonen i Stortinget. En siste grunn til at jeg har valgt offentlige dokumenter og debatt i Stortinget som kildegrunnlag fremfor for eksempel leserinnlegg, tv-debatter osv. er at det som sies, foreslås og vedtas i Stortinget må antas å være mindre preget av politisk spill enn for eksempel TV-debatter. På den måten håper jeg å unngå en mulig feilkilde til hva partiene egentlig mener. Partiprogrammene er en annen mulig kilde til partienes politikk, men de sier ingenting om de reelle prioriteringene partiene argumenterer og stemmer for i Stortinget. Øremerking er også et så lite politikkområde at det ikke er like godt dekt direkte eller indirekte i programmene. Hvis man bare skulle bruke partiprogrammene ville mengden argumentasjon blitt vesentlig mindre. Partiene fanger heller ikke opp dualiteten i hvorfor øremerkingen øker, selv om partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, ikke er varme forsvarere for ordningen.

1.6.3 Tallmaterialet

For utviklingen av øremerkingen i perioden etter 1988 vil jeg bruke Kommunal- og regionaldepartementets egne tall fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Deres halvårlige rapporter gjennomgår kommunenes økonomi både på kommunalt og nasjonalt nivå. Årsaken til at jeg legger deres tall til grunn er at det er beregningsutvalgets tall som legges til grunn for kommuneproposisjonen og dermed også danner grunnlaget for den politiske debatten. Siden politikernes oppførsel er en vesentlig del av oppgaven mener jeg det er viktig å tolke dem på deres premisser. Selv om kanskje KS eller andre aktører har tall som til tider kan avvike fra departementets.

1.6.4 Argumentasjonsklassifikasjoner

William Dunns klassifikasjoner

Jeg kommer til å klassifisere argumentasjonen i tråd med William Dunns 11 former for argumentasjon fra boken *Public Policy Analysis* (2004). De 11 formene er: Appell til autorisasjon, metode, generalisering, klassifisering, årsaksslutning, tegn/symbol, motivasjon, intuisjon, metafor, etikk og parallelt tilfelle. Grunnen til at jeg velger en så bred kategorisering er at det gir større rom for å skille de ulike aktørens argumentasjon fra hverandre. Videre håper jeg å redusere mengden argumentasjon som forblir uklassifisert og å unngå kategorisering som er for overlappende. Ikke alle klassifikasjonene vil være like relevante, men selv liten bruk av en eller flere av kategoriene kan være viktig.

På den andre siden vil det også med Dunns klassifikasjoner være argumentasjon som både faller utenfor og som inneholder momenter fra flere av argumentasjonsklassene og dermed er vanskelig å plassere i bare en kategori. En annen svakhet med Dunns klassifikasjon er at den ikke legger opp til å fange opp falsk argumentasjon. Det er ikke gitt at politikerne faktisk mener det de sier eller at det de sier er i tråd med det de foreslår. Det etterlates derfor et rom for tolkninger av den politiske retorikken. Slike problemer vil man ha uansett hvilken modell man velger seg så lenge man ikke kan være sikker på at aktørene alltid argumenterer med det de faktisk mener. Noe av dette vil kunne fanges opp hvis politikerne argumenterer ulikt avhengig av om de er i regjering eller opposisjon.

En annen svakhet vil være at klassifikasjonen ikke skiller mellom viktigheten i argumentasjonen, fordi strukturen i argumentasjonsinndelingen er flat. Gjennom å telle antall i hver kategori kan det være en mulig feilkilde at debatten, og dermed også argumentasjonen, vil dreie seg om saker som ikke representerer det viktigste politikerne mener. Jeg har derfor valgt å se både på debatten og innstillingen over et lengre tidsrom. I innstillingen mener jeg man kan forvente at det er den viktigste argumentasjonen som blir fremhevet. Videre forventer jeg at når man ser debattene over tid vil det være den viktigste argumentasjon som går igjen, og dermed også telles oftest.

Verdiertmessig og funksjonell argumentasjon

Som et supplement til Dunns argumentasjonsklassifisering legger jeg Rose og Sharpes (2000 og 1970) til grunn for en mer verdibasert inndeling av argumentasjonen. Hvordan demokrati,

frihet og effektivitetsverdiene brukes i argumentasjonen sett i forhold til bruken av argumentasjon knyttet til behovet statlig styring og enkelttiltaksargumentasjon. Dunns klassifisering tar ikke inn over seg at motivene bak argumentasjonen kan være ulike. En inndeling som skissert ovenfor gjør det også mulig å se om politikernes argumentasjon har gjennomgått en lignende utvikling som forholdet mellom Rose (2000) / Sharpe (1970) og Hagen og Sørensen (2003). Hvis det er slik at verdiene knyttet til frihet blir erstattet av en økt bruk av argumentasjon for statlig styring, vil dette kunne vises gjennom en slik argumentasjonskategorisering.

Kategoriene kan også slås sammen slik at man får en typologi mellom prinsipiell/verdimessig argumentasjon og den mer konkrete argumentasjonen knyttet til de faktiske vedtakene som blir gjort. Kategorien effektivitet kan ses på som både praktisk argumentasjon og verdimessig. Jeg har valgt å kategorisere effektivitetsargumentasjon som en verdi. Dette fordi bevilgning av øremerking er et utgangspunkt for å bevilge penger, ikke trekke tilbake tilskudd. Effektiviseringsargumentasjonen vil derfor gå i retning av hvor og hvem som mest effektivt bruker pengene. Med utgangspunkt i Oates (1972:35) vil det alltid bety kommunen, og effektivitetsargumentasjonen vil dermed i utgangpunktet være argumentasjon for mer lokalt selvstyre. En nærmere gjennomgang og problematisering av kategoriene vil jeg komme tilbake til før starten av analysen.

1.7 Begrepsavklaring

Kommunal og forvaltningskomiteen har gjennom årene hatt forskjellige navn og forskjellige ansvarsområder. Ansvaret for kommuneproposisjonen har allikevel ligget fast. Det samme gjelder Kommunal- og Regionaldepartementet som også har endret navn og ansvarsområde flere ganger. Jeg vil i min oppgave omtale både komiteen og departementet med sitt nåværende navn, Kommunal- og forvaltningskomiteen og Kommunal- og regionaldepartementet.

Kommunene og fylkeskommunene har begge kommuneproposisjonen som sitt viktigste statlige styringsdokument. De mottar begge øremerkinger til ulike tjenester, noe som gjør at konsekvensene av øremerking innehar begge steder. Når jeg omtaler kommunene vil det

derfor, hvis ikke annet er spesifisert, gjelde både fylkeskommunen og kommunene. Dette er også gjengs omtale i stortingsdebattene, der argumentasjonen er hentet fra.

Det er ulike typer øremerking og konsekvensene av dem kan være ulike. Allikevel velger jeg å ikke skille mellom de ulike typene når jeg omtaler øremerking som fenomen. Delvis er det fordi politikerne ikke foretar et slikt skille i sin argumentasjon samtidig som konsekvensene av øremerkingen rent styringspolitisk er like. En grundigere gjennomgang av de ulike formene for øremerking gir jeg i kapittel 3.4

1.8 Disposisjon

Jeg har i oppgavens første del gitt et kort innblikk i de valgene jeg har tatt for oppgaven samt en kort redegjørelse for problematikken. I tillegg har jeg gjennom hypotesene gjort rede for de forventede funnene. Videre vil jeg gi en gjennomgang av begrunnelsen for lokalt selvstyret og statlig styring der jeg tar for meg ulike verdier, mål og teorier som kan forklare de ulike aktørens legitimitet. Dette særlig med fokus på statens økonomiske styring av kommunene.

I oppgavens tredje del vil jeg gå nærmere inn på øremerking som styringsredskap. Utviklingen siden 1988 og ulike endringer i finansieringssystemet vil bli redegjort for samtidig som jeg vil gå nærmere inn på hva som skiller øremerking fra andre statlige styringsverktøy. Avslutningsvis vil jeg se på rammefinansieringen, som etter budsjettreformen skulle vært hovedregelen for kommunal finansiering.

Stortingspolitikernes argumentasjon vil stå i fokus i analysekapittelet. Jeg vil redegjøre for hvordan de ulike partienes argumentasjon klassifiserer seg før jeg går videre til å se på fellestrekkene og ulikhetene ved partiene. Videre vil jeg forsøke å vise om det er forskjell på partienes oppførsel i posisjon og opposisjon, før jeg til slutt ser på endringene over tid. Alt ses i lys av de 6 hypotesene fra innledningen.

Avslutningsvis vil jeg drøfte den prinsipielle motstanden mot øremerking kontra stortingspolitikernes styringsbehov. Helt til slutt i oppgaven vil jeg forsøke å si noe om utviklingen av bruken av øremerking videre basert på den argumentasjonsanalysen jeg har gjennomført.

2. Begrunnelse for kommunalt selvstyre

2.1 Innledning

Forholdet mellom det kommunale selvstyre og statens mulighet til å gjennomføre de statlige prioriteringene kommer i konflikt når øremerking brukes til å finansiere tilbud og tjenester på kommunalt nivå som ikke samsvarer med de kommunale prioriteringene. Både kommunenes selvstyre og statens rett til å pålegge kommunene oppgaver kan forsvares og forklares, men allikevel skaper det konflikter. Kleven argumenterer for at staten og rikspolitikere skal ta seg av politikken, og kommunene og lokaldemokratiet gjennomføringen (1997:13).

Velferdsstaten skal med andre ord utformes av stortingspolitikere, selv om det er kommunene som skal levere tjenestene. Dette er en praksis som støttes av Tore Hansen når han viser til at kommunene over tid har ”i vekslende grad blitt brukt til å fremme og gjennomføre statlige styringsambisjoner” (Hansen 2000:192). Kommunene er ikke grunnlovfestede og har sitt mandat i stor grad gjennom lovverk og økonomiske rammer gitt av Stortinget. Samtidig har kommunene relativt stor frihet gjennom at lovverket bare negativt avgrenser deres oppgaver (Kleven 1997:25). Staten har med andre ord både kontroll på hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, og hvilke inntekter kommunene får. Forholdet mellom stat og kommune blir derfor ikke et spørsmål om hvorvidt staten skal styre kommunene, men i hovedsak hvordan det skal gjøres (Kleven 1997:25). Hansen argumenterer for at det har vokst frem et avhengighetsforhold mellom stat og kommune gjennom at sterke og handlekraftige kommuner styrer ”statens evne og mulighet til å realisere sine målsettinger” (2000:195). Statens delegering av oppgaver blir med andre ord en trussel både mot den lokale og den statlige autonomien (Hansen 2000:195). Jan Fridthjof Bernt karakteriserer dette som et forhold ”preget av uklare og sterke verdimessige spenninger” (Bernt 1994). Han argumenterer videre med at forholdet mellom stat og kommune stikker dypere enn forvaltning og lovmessigheter og kaller det et uttrykk for ”sentrale ideologiske verdier” (Bernt 1997:159). Det er med andre ord i spenningsfeltet mellom forvaltning, lovverk, økonomi og ideologi, stortingspolitikere argumenterer når de diskuterer bruken av øremerking.

Jeg gir først en kort gjennomgang av begrepet kommunalt selvstyre, før jeg går gjennom D Duprès tre verdier, frihet, demokrati og effektivitet slik de er presentert i Sharpe (1970) og Rose (2000). Det tradisjonelle og ideologiske grunnlaget for kommunen og har ligget til grunn for det lokale selvstyret, særlig i Norden. Hagen og Sørensen på sin side supplerer dette med å knytte de tradisjonelle verdiene opp til mer nasjonale hensyn. De legger demokrati, effektivitet og nasjonale hensyn til grunn for kommunens berettigelse i dag. Alle er verdier jeg anser som relevante for argumentasjonen rundt øremerking. Jeg kommer i hovedsak til å sette Hagen og Sørensen opp mot Sharpe og Rose sin argumentasjon og ikke Maass (1959) sine verdier. Det fordi jeg mener motsetningen mellom Hagen og Sørensen og Sharpe og Rose er mer relevant for den argumentasjonen stortingspolitikkerne bruker i dag og for det norske samfunnet

Videre vil jeg se på den statlige styringen av sektoren. Hvorfor styrer staten kommunene og på hvilke områder styrer staten? Hvilken legitimitet staten har til å overstyre det lokale selvstyret er avgjørende for i hvor stor grad staten kan bruke øremerking. Det er viktig for det lokale selvstyret å ha midler til å gjennomføre lokale tiltak i tillegg til de lovpålagte oppgavene. Dette økonomiske handlingsrommet definerer på mange måter den lokale opplevelsen av frihet. Det fordi dette er regelverk som balanserer mellom statlig styring og den kommunale friheten. En gjennomgang av selve finansieringssystemet vil jeg komme tilbake til i kapittel 3.

2.2 Kommunalt selvstyre

Kommunene har som jeg har nevnt selvstyre på en rekke områder. Allikevel er det begrensninger, noe Kleven argumenterer for når han hevder at kommunene bare har to begrunnelser, at de er lokaldemokratisk institusjon og at de er produsenter av velferdsgoder (Kleven 1997:13). Rose redegjør for tre verdier som sentralt i begrunnelsen for kommunene, frihet, demokrati og effektivitetsverdi (Rose 2000:57-60). I hvilken grad disse verdiene vektlegges varierer fra land til land. I Norge er det frihetsverdien som anses som minst viktig, mens effektivitetsverdien er viktigst (Rose 2000:60-61). Dette kan ses i lys av Hagen og Sørensen (2003) sine tre mål for kommunal organisering. De lister videre opp demokrati og effektivitet, men skiller seg fra Rose/Sharpe når de hevder at den tredje bør være

nasjonale hensyn. Et slikt skille går inn i debatten om kommunenes rolle, særlig i forhold til staten og statlig styring. En drøftelse av det kommer til slutt i kapitlet.

2.2.1 Frihetsverdien

Frihetsverdien var i utgangspunktet en frihet fra statlig styring og frihet til å bestemme over lokale saker (NOU 2000:22:72 og Rose 2000:58). Verdien har utviklet seg og fokuset er flyttet fra et negativt til et positivt frihetsideal. Det er på bakgrunn av det positive frihetsidealet man kan forstå kommunenes ønske om økonomisk frihet og handlingsrom. Kommunene vil skape seg muligheter til å gjøre mer enn kun det de er pålagt fra staten. Legaliseringen av samfunnet kan derfor ses på som en trussel mot denne verdien. Det er en kjent taktikk å kreve lovfesting av tiltak og på den måten gå rundt den lokale prioriteringen. Friheten knytter seg imidlertid ikke bare til frihet mellom institusjonene. Sharpe trekker også frem at man gjennom mindre enheter gjør det lettere for de folkevalgte og folket for øvrig å ha kontroll med de som styrer fordi det er mindre byråkrati. Sharpe argumenterer videre for at det frie markedet hadde vært bedre for friheten, men når markedet ikke kan tilby tjenestene, er kommunen den nest beste løsningen (Sharpe 1970:157). Linjer fra denne retorikken finner vi også igjen i dagens politiske debatt og argumentasjon, særlig hos Høyre og Fremskrittspartiet.

Både i sluttboken fra Makt og demokratiutredningen (2003) og i NOU 2000:22 argumenteres det for at innføringen av den moderne velferdsstaten er i ferd med å vippe pendelen tilbake til større krav om negativ frihet igjen på grunn av at legaliseringen av samfunnet. Standardheving og utjevning på tvers av kommunene for å sikre et så likt velferdstilbud som mulig over hele landet har ført til et større oppgavetilfang for kommunene, men mindre frihet (NOU 2002:22:73). Legaliseringen av tjenestetilbudene har sikret minoriteter og grupper som er spredt over hele landet rettigheter, men innskrenker samtidig kommunenes handlingsrom.

Goldsmith fremhever at hvis lokalstyrene ikke får være med på å bestemme utformingen av de lokale tjenestene og skattenivået, blir ikke det lokale nivået annet enn statens forlengede arm inn i kommunene og lokalvalgene har mistet sin funksjon (1995:229). Han argumenterer dermed for at friheten er nøkkelfaktoren i begrunnelsen for kommunen. En slik argumentasjon kan fremstå noe bombastisk. Goldsmith har tidligere argumentert for at det

viktigste er at de lokale myndighetene har en selvstendig mulighet til å påvirke innbyggernes ”well- being” (Wolman og Goldsmith 1992:45). Det viktige for kommunene vil uansett være hvordan friheten defineres, for eksempel retten til å bestemme skattenivået selv, utforming/tilbud av tjenester osv.

Innenfor sine oppgavefelt har kommunene relativ stor grad av handlefrihet, bare begrenset av lovverk og økonomiske rammer/bevilgninger (Kleven 1997:13). Øremerking er interessant fordi det er en økonomisk bevilgning som styrer hva som faktisk blir gjort, uavhengig av om oppgaven er lovpålagt eller ikke. Samtidig vil det også ved lovpålagte oppgave være rom for lokale tilpassninger, noe vi ser med Barnevernet. Der mener regjeringen at tilbudet ikke er godt nok selv om de ikke nødvendigvis strider med loven, ekstra penger er derfor blitt bevilget (Statsbudsjettet 2011:24). Fordeling og prioriteringsoppgavene har i økende grad blitt flyttet ned til lokale politikere, samtidig som kommunene opplever et økende ressurspress (Kleven 1997:13). Dette støttes av Østerud m.fl. som argumenterer for at ”kommunestyrene har fått redusert sitt handlingsrom og stramme rammer for sin ressursinnsats, mens det lokale forvaltningsapparatet er rustet opp”. Rollen som iverksetter har blitt snevrere gjennom stadig mer bruk av rettighetslover, nasjonale handlingsplaner, øremerkede tilskudd og annen statlig detaljstyring (Østerud m.fl. 2003:107). Lovfestede minstestandarder utfordrer også politikernes mulighet til å prioritere internt i kommunen. Dette viser at den kommunale friheten presses fra flere kanter. Det er også mulig å argumentere for at denne reduksjonen i frihet henger sammen med mer fokus på mål og resultatstyring. Kommunene setter ikke målene selv, samtidig som staten i stadig større grad også styrer ressursene. Kommunene har på sin side fått muligheten til å kreve eiendomsskatt og en utvidet bruk av offentlige avgifter, og har på den måten fått flere økonomiske ben å stå på. Handlingsrommet kommunene har dreier seg derfor i stor grad om lokal tilpassing av sentralt vedtatte tjenester. Øremerking utfordrer denne lokale tilpassingen fordi den styrer hvilke oppgaver som skal prioriteres eventuelt skjermes for kutt. Særlig gjelder dette for øremerkede tilskudd som er underfinansiert.

Hansen viser til flere forhold enn maktutredningens fokus på staten som begrensende kraft ovenfor kommunene. Både markedet, borgernes krav og ikke minst kommunens egne langsiktige vedtak legger føringer for handlingsrommet (Hansen 2005:202). Det er åpenbart at for eksempel kommunene som tapte penger i Terra- saken vil føle det som begrensende på det lokale handlingsrommet i mange år fremover. Hansen trekker også frem et annet problem

med kommunens frihet, det at frihet er vanskelig å definere. Hva som er en trussel og hva som er oppbyggende for friheten avgjøres derfor i stor grad av aktørenes eget ståsted og definisjon.

2.2.2 Demokratisverdien

Nærhet mellom de som styrer og de som blir styrt er av mange betegnet som en demokratisk verdi. Kommunene representerer den korteste avstanden i det norske demokratiet. De som har på skoen vet best hvor den trykker. Derfor er det viktig at folket holdninger bidrar til å danne grunnlaget for de beslutningene som fattes (Rose 2000:59). Hagen og Sørensen følger opp Rose sin argumentasjon med å hevde at kommunal organisering er ”en byggestein i demokratiet”. Gjennom at folk får muligheten til å være med på å bestemme stimuleres både den politiske debatten og deltakelsen (Hagen og Sørensen 2003:23). Dette er argumentasjon som også støttes av Sharpe som mener lokaldemokratiet på dette feltet er bedre enn det nasjonale, nettopp fordi så mange får muligheten å delta (Sharpe 1960). Rose ser bakover i tiden og peker på at lokalt selvstyre også var ment til å fungere som en ”skole i demokrati der innbyggerne ville få innsyn i aktuelle samfunnsforhold og lære demokratiets spilleregler å kjenne” (2000:59). På den måten ønsker man å skape respekt for de ulike synene mellom deltagerne i demokratiet, både mellom aktørene på samme nivå og mellom aktørene på ulike nivåer. En slik argumentasjon stammer fra Tocqueville som ville dempe spenningen mellom det lokale selvstyre og statens styringsbehov (Hansen 2000:185). Sharpe (1970) drøfter dette utførlig og ser det i likhet med Hansen, i lys av Tocqueville og Mills argumentasjon om å spre politikken til massene på lokalt nivå som en forutsetning for et demokratisk styresett også på nasjonalt nivå (Sharpe 1970:162-163).

Spenningen mellom styringsnivåene er fortsatt tilstedeværende i dag, men ikke i like håndfast form. Borgerne skal løfte blikket og se mer enn bare sin lille virkelighet og sine problemer, for på den måten å redusere kampene for særinteressene og heller fremme felleskap. Det interessante i denne argumentasjonen er at lokaldemokratiet utvides til ikke bare å være et mål i seg selv, men en viktig grunnstein i samfunnet og det demokratiske sinnelaget (Rose 2000:59). Dette er hva Hagen og Sørensen kaller systemstabiliserende. De fremhever videre lokaldemokratiets viktige rolle som rekrutteringsarena for politikere til de nasjonale beslutningsarenaene (2003:23). Samtidig hevder Østerud m.fl. at denne rollen er i krise. To tredjedeler av kommunestyrerepresentantene skiftes ut ved hvert valg, samtidig

som partiene opplever problemer med å få folk til å stå på valglistene. Sharpe (1970) argumenterer for at den store utskiftingen har en verdi i seg selv, den sprer kunnskap til flere om hvordan lokaldemokratiet fungerer og skaper respekt for det nasjonale demokratiet. En av årsakene til den store utskiftingen kan også være valgsystemet som gjør det vanskelig å nekte å stå på en liste. Samtidig er utskiftingen en god rekrutteringsmulighet for partiene. Mange av representantene som forlater kommunestyrene går over i andre verv både internt i partiet, tar verv på vegne av partiet i andre organer eller går inn i annen frivillig virksomhet. De får med andre ord øynene opp for at det finnes flere muligheter til å engasjere seg politisk, uten nødvendigvis å være en del av den lokalpolitiske kampen i kommunestyrene. Undersøkelser Pettersen og Rose har gjort viser at det å delta i valg blir sett på som en borgerplikt (2009:172). Jo Saglie fremhever borgernes engasjement både for og mot den politikken som føres som en motivasjonsfaktor (2009:216). Begge forholdene kan tyde på at borgerne ser demokrativerdien som noe viktig, som det er oppslutning om. Borgerne ser verdien av å delta når det er saker de brenner for. Det er lettere å relatere seg til saker i lokaldemokratiene og det blir derfor også lettere å stille til valg. Lokalpartiene og demokratiet representerer således en viktig inngangsport til andre demokratiske verv. Samtidig er det ikke gitt at dette engasjementet gjør at man går inn i partiene for å få gjennomslag for meningene sine eller stemmer ved valg (Bjørklund og Saglie 2009). Fraværet av saker kan på sikt bli en trussel for demokrativerdien.

Hagen og Sørensen trekker også frem det kommunale selvstyre som en sikkerhet mot staten, både som en balanserende faktor i maktfordelingen og som en kontrollmekanisme overfor den statlige oppgaveløsningen. De argumenterer videre for at kommunene sett i lys av dette blir en pressgruppe for lokale stemmer som ellers ikke ville hatt muligheten til å bli hørt på den rikspolitiske arenaen. Kommunene blir dermed interesseorganisasjoner for lokalpolitiske behov, noe vi ser mye av særlig rundt vei og sykehusbygging (Hagen og Sørensen 2003:24). En utvikling mot at kommunene reduseres til en interesseorganisasjon er ikke nødvendigvis en ønsket utvikling, uten at det utgjør en umiddelbar trussel mot demokratiet. På lengre sikt kan en slik utvanning av kommunenes mulighet til å fatte avgjørelser gjøre dem til en mindre interessant arena for politisk deltagelse og på den måten svekkes rekrutteringen til partiene og det nasjonale demokratiet.

2.2.3 Effektivitetsverdien

Den siste verdien i Rose og Sharpe sitt verdigrunnlag for kommunene er effektivitetsverdien. Dette er en verdi som sammenfaller med Hagen og Sørensens mål for kommunene. Rose argumenterer for at det er viktig med lokalkunnskap for å kunne fatte de riktige, mest effektive avgjørelsene. Det er denne kunnskapen som må legges til grunn når lokale behov defineres, slik at de valgte løsningene blir i tråd med de reelle behovene. Dette definerer han som ytre effektivitet (Rose 2000:59). Ytre effektivitet kan oppfattes som særlig problematisk i forhold til øremerking som gis på grunnlag av nasjonale behov og prioriteringer fremfor lokale. Indre effektivitet er også viktig og kan brukes i kommunene fordi de kjenner de lokale forholdene best og dermed også vet hvilke løsninger som blir akseptert og gir best resultat. I mindre organisasjoner er det også lettere å koordinere innsatsen på tvers av forvaltningsområdene (Rose 2000:59). Derfor vil ikke kommunene kunne erstattes av satellitter fra nasjonale myndigheter (Sharpe 1970:166). Den type argumentasjon får støtte av Post New Public Management teoretikerne som hevder at man gjennom å flytte koordineringen ned i systemet igjen skaper de beste og mest effektive løsningene (Pollitt 2003:35). Samtidig er det ikke gitt at statlig styring av kommunene går på bekostning av muligheten for lokal intern koordinering. Gjennom felles standarder mellom kommunene er det mulig å argumentere for at koordinering blir lettere når kommunene har likere aktiviteter. Sharpe argumenterer for at dette er vanskelig siden brukerne av de kommunale tjenestene er så forskjellige at standarder aldri vil være en effektiv måte å fange de opp på (1970:167). Den uni- funksjonelle kommunen ville vært å foretrekke, men er ikke alltid mulig.

Allokeringseffektivitet er et viktig resultat av at det offentlige tjenestetilbudet får en utforming og volum som er tilpasset befolkningen over hele landet. Samtidig må man ha organer som sørger for tilpassing til endringene som skjer over tid (Hagen og Sørensen 2003:17). En stadig utbygging av velferdsstaten med nasjonale standarder og likhet kan være en utfordring for dette så lenge de lokale myndighetene ikke blir tatt med på råd. Problemet med den statlige styringen er at statens tilbud er et kompromiss mellom innbyggerne fra hele landet. Det vil derfor ikke være like godt tilpasset alle kommunene og man får et effektivitetstap. Dette synet får støtte i NOUen om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune som sier at ”Detaljerte krav fra sentrale myndigheter til hvordan tjenesteytingen skal foregå, kan bidra til å svekke effektiviteten” (NOU 2000:21:509).

Oates (1972:35) går inn i kjernen av dette når han argumenterer for at lokale myndigheter alltid er best til å finne Pareto- optimale løsninger. En svakhet i dette argumentet kan være at ikke alle kommunene greier å skaffe seg kvalifisert arbeidskraft slik at kvaliteten på den lokale forvaltningen blir så lav at det går ut over muligheten for å finne de mest effektive løsningene. Kommunale prioriteringer er derfor nødvendig for at man skal få mest mulig velferd for skattepengene. Hagen og Sørensen viser til Tiebout (1956) og hans teori om at folk stemmer med føttene for å vise at forskjeller mellom kommunene kan være en forutsetning for velferdsstaten. Borgerne velger den kommunen med det tjenestetilbudet som passer dem best og kommunen blir dermed en velferdsteoretisk begrunnelse for kommunens eksistens (2003:18-19). I homogent sammensatte kommuner er det lettere å få til et effektivt tjenestetilbud. Dette er noe av bakgrunnen for teorien rundt uni- funksjonelle kommuner. Tiebout sine føtter har som forutsetning at kommunene er så homogent sammensatt som mulig. Samtidig kan det være tilfeller hvor noe som er uøkonomisk i en kommune har så store positive effekter i andre at det veier opp. Så lenge ingen av kommunene vil ta kostnadene alene risikerer man at de ikke blir gjennomført og samfunnsøkonomiske lønnsomme prosjekter forblir urealiserte hvis ikke staten gjør de lønnsomme å gjennomføre, eventuelt gjennomfører tiltakene selv. Dermed kan det i kommunene på denne måten skapes en spenning mellom frykten for utvanning av tilbudet og overstyring. Dette argumenterer Hagen og Sørensen for er en av de viktigste kreftene i retning av mer sentralisering (2003:19-21). Små grupper kan oppleve noe av det samme gjennom at de alltid vil være i mindretall i den enkelte kommune, selv om de på regionalt/nasjonalt nivå er en gruppe det er legitimt å ta hensyn til.

Kostnadseffektiviteten kan være kommunenes akilleshæl fordi de kan være vanskelig å oppnå dette i små kommuner, sammenlignet med større enheter (Hagen og Sørensen 2003:22). Samtidig er det ikke alltid gitt at større enheter fører til mer effektivitet så lenge befolkningen bor spredt. Det kan være at kostnadseffektiviteten er større i tettbygde strøk fordi det der er kortere for hjemmehjelpen mellom besøkene og de får dermed besøkt flere. Effektiviteten i tjenestene er ulike, på grunn av geografi, ikke fordi hjemmehjelpen er mindre effektiv i Lierne enn på Grorud. Rattsø og Sørensen (1997:137) er også inne på denne problematikken når de skriver at det er vanskelig å måle ”produksjonsresultatet på en pålitelig og akseptabel måte”. For stor grad av overlapping gir ikke en effektiv økonomi. Kommuner som ikke har like store insentiver til vekst og ekspansjon som private aktører er

derfor med på å hindre overkapasitet, noe som er bra for effektiviteten i økonomien (Sharpe 1970:173).

Hagen og Sørensen argumenterer videre for at kommunene har stor dynamisk effektivitet. Både gjennom konkurranse mellom kommunene og fordi desentraliserte organisasjoner er bedre til å utvikle og utnytte ny teknologi og nye løsninger. Dette er løsninger som ikke ville oppstått i det frie markedet og som man trenger kommunene for å få frem (Sharpe 1970:172). Kommunesektoren er et laboratorium for nasjonale myndigheter samtidig som det ikke er gitt at løsninger som er gode i en kommune er det i alle andre (Hagen og Sørensen 2003:22). Hagen og Sørensen og trekker til slutt frem kommunenes rolle som verdiskaper i samfunnet generelt, men de tillegger det ikke avgjørende vekt. De argumenterer for at kommunene har få insentiver til lokal verdiskapning. Hvis kommunene legger til rette for verdiskapning er det lokale bedrifter. De er ikke nødvendigvis de mest effektive, men blir prioritert fordi de er viktig for lokalsamfunnet (2003:23). Potensial til dynamiske effektivitet er derfor til stede, uten at det er gitt at den blir utløst. Dette forsterkes av Rattsø og Sørensen i sitt bidrag til boken Kommunalt selvstyre i velferdsstaten (1997 Kap.4) der de beskriver mange av de interne motsetningene effektiviteten i kommunene representerer. De argumenterer videre for at når kommunene stadig får en mer utvidet rolle som tjenesteleverandør blir effektiviteten i bruken av skattepenger ekstra viktig (Rattsø og Sørensen 1997:127). Samtidig advarer de mot et for ensidig fokus på effektivitet i spenningsfeltet mellom det kommunale selvstyre, likeverdig tjenestetilbud og statlig styring, felt hvor også andre verdier enn bare ressurser er viktig, selv om noe av begrunnelsen for kommunalt selvstyre åpenbart er økonomisk effektivitet (Rattsø og Sørensen 1997:128).

Flere studier blant annet av Borge (2009) viser at øremerkingen de siste årene har endret seg og mange at de opprinnelige negative konsekvensene ikke er like fremtredende. Spesielt gjelder dette forholdene rundt kritikken av at øremerking ikke er en effektiv overføring av penger. Det har blitt bedre samsvar mellom bevilgningene og målene de skal oppfylle, men det endrer ikke at øremerkingen på sikt kan fungere pasifiserende og redusere innovasjonen i kommunesektoren konkluderer Borge (2009:9).

2.2.4 Kommunal frihet vs.nasjonale hensyn

Verdiene for kommunalt selvstyre presentert i Rose (2000) og Sharpe (1970) skiller seg på et viktig punkt fra Hagen og Sørensen (2003) sine mål for kommunal organisering. Alle er enige om at demokrati og effektivitet er viktig, mens de skiller vei på det tredje punktet hvor Rose og Sharpe fremhever frihetsverdien mens Hagen og Sørensen viser til mål om nasjonale hensyn som begrunnelse for kommunen. Det er ikke nødvendigvis en konflikt mellom frihetsverdien til Sharpe og Rose og Hagen og Sørensens mål for kommunal organisering. Rose påpeker at frihetsverdien mister betydning for borgerne (Rose 2000:60-61).

Utsiftingen av frihet med nasjonale hensyn kan derfor oppfattes som et tegn i tiden og et resultat av en sakte utvikling. Om denne tendensen også avspeiles i stortingspolitikernes argumentasjon vil jeg komme tilbake til i argumentasjonsanalysen. Dette er en utvikling også Sharpe peker på, uten at han vil avskrive frihetsverdien helt i 1970 (Sharpe 1970:174).

Hagen og Sørensen beskriver i stor grad situasjonen slik den er i dag, mens Rose og Sharpes sin inndeling bygger på de tradisjonelle verdiene for kommunalt selvstyre. Svekkelsen av frihet som verdi ser ikke ut til å påvirke demokrati og effektivitetsverdien som fortsatt står tilnærmet like sterkt (Rose 2000:61). Nasjonale hensyn er ikke det eneste som utfordrer frihetsverdien, men også forhold som velferdsstaten, likhetsverdier og mål og resultatstyring endrer kommunenes handlingsrom. Kommunene har fått større frihet i hvordan de velger å organisere tjenestene sine så lenge de leverer resultater i tråd med de rammene sentrale myndigheter legger. Frihetsverdien er utsatt for press fra både likehetsidealene i velferdsstaten fra ulike pressgrupper i samfunnet. Sharpe argumenterer for at dette presset ikke er avgjørende og at de andre fordelene med lokaldemokratiet uansett er større (Sharpe 1970:170 og 174). Likhet uavhengig av bosted, er et viktig nasjonalt hensyn som kan komme i konflikt med lokale prioriteringer og frihet. Samtidig har ikke kommunene konstitusjonell beskyttelse mot statlig styring eller endring av oppgavene så det er mulig å argumentere for at frihetsverdien først og fremst er en etterlevning fra en tid der staten sto svakere som tjenestetilbyder og finansierer.

I det som kan tolkes som et svar til Rose/Sharpe og Hagen og Sørensen viser Hansen til Goldsmith som trekker i tvil grunnlaget og relevansen for den lokale autonomien (2002:206). Han hevder at i stedet for å snakke om autonomi i generelle vendinger er det mer fruktbart å trekke et skille mellom, handlingsrommet, handlingsmuligheter og handlingsevne uten at han går videre i argumentasjonen. Et slikt syn støtter opp under nedprioriteringen av

frihetsverdien, samtidig som det åpner for et mangfold av mindre dominerende verdier som verdifulle for det kommunale selvstyret.

2.3 Begrunnelsen for statlig styring av kommunesektoren

Kommunenes forhold til staten er sammensatt og preges av at begge er avhengig av hverandre. Dette fremkommer i Stortingets dobbelkommunikasjon ovenfor kommunene der man gir sin generelle hyllest til det lokale selvstyret i kombinasjon med klare meldinger til kommunene om hva som forventes av dem på de ulike felter av den kommunale virksomheten (Hansen 2005:201). Hvorfor kan staten tilsynelatende styre med kommunene som de vil? Er kommunenes aktivitet bare priggitt Stortingets vilje til å delegere oppgaver eller har denne oppgaveoverføringen noen begrensninger?

2.3.1 Negativ vs. Positivt avgrenset styring

Hvordan kommunene får sine oppgaver har variert med bakgrunn i lokale behov og politisk vilje. Mange av de første velferdsordningene hadde sitt utspring i lokale tiltak som fattigkasser osv. Kommunene tok initiativ og ble tidlig etablert som en tjenestetilbyder. Hvilke oppgaver kommunene har er avgjørende for forholdet mellom stat og kommune og utviklingen har gått i retning av at det er staten som i dag sitter med definisjonsmakten for oppgavefordelingen. Hagen og Sørensen argumenterer for at kommunene vil at staten skal betale regningen, mens staten vil at kommunene skal ta de vanskelige valgene (2003:225).

I hovedsak finnes det to ulike typer avgrensing, negativ og positiv. I Norden har kommunene tradisjonelt vært negativt avgrenset. Det innebærer at kommunene selv får bestemme hvilke oppgaver og tjenester de skal drive med, men ikke ta ansvar for oppgaver andre aktører har fått gjennom lov (Hansen 2002:187). Med andre ord kan ikke en kommune drive politivirksomhet, men organisere natteravnene. Negativt avgrenset oppgavefordeling gir kommunene større autonomi enn en positiv avgrensning. Kommunene får frihet til å ta til seg oppgaver ut over det som allerede er lovpålagt, men innenfor de økonomiske rammene. Dette er med på å skape forskjeller mellom kommunene som er naturlige siden kommunene er ulikt sammensatt, noe tjenestetilbudet speiler. Kommuner som har sitt virkefelt positivt avgrenset har et mye mer bundet mandat, og eventuell frihet er knyttet til hvordan de velger å

gjennomføre de ulike oppgavene som de er pålagt. Dette kalles *ultra vires*, og har begrenset utbredelse. Selv om norske kommuner ikke opplever positivt avgrenset handlingsrom er ikke modellen ukjent for norske politikere; studentsamskipnadene er blant de virksomhetene som er positivt avgrenset i Norge.

Den negative avgrensningen utfordres av stadig mer detaljert lovgivning, først og fremst av kapasitetshensyn (Hansen 2002:187). Kommunene pålegges så mange oppgaver gjennom lovverket at de ikke får mulighet til å bruke den friheten den negative avgrensningen gir. Den positive avgrensningen kommer altså ikke gjennom kommuneloven, men gjennom et stadig større omfang av andre særlover. Videre hjelper det ikke kommunene at de har legal frihet til å gjennomføre aktivitet når alle lovpåleggene gjør at det ikke er mer ressurser igjen til å bruke friheten. Kommunenes handlingsrom begrenses derfor av legaliseringen av samfunnet både på individ og gruppenivå (Østerud m.fl. 2003). Det kan også argumenteres for at denne friheten er en medvirkende årsak til at Stortinget velger å øremerke midler i frykt for at pengene ellers blir brukt på annen aktivitet kommunene vil prioritere.

2.3.2 Multifunksjonell vs. Unifunksjonell

Et annet skille mellom ulike måter å organisere kommunene på er gjennom oppgavefordelingen til kommunene. Hansen (2002:187) argumenterer for at skillet er viktig både med tanke på effektiviteten og muligheten for skjønnsutøvelse i kommunene. Med unifunksjonelle kommuner er det lettere å dele landet i kommuner basert på effektivitet og optimalisering av ressursbruken. Dette er kommunene Oates (1972:35) mener er de beste. I et system med multifunksjonelle kommuner blir det for mange eksternaliteter slik at en optimal effektivitet blir tilnærmet umulig (Hansen 2002:187-188). De ulike oppgavene har forskjellig idealsammensetning av befolkningen, det må kompromisseres og den optimale ressursbruken vanskeliggjøres. Samtidig kan man argumentere for at man i multifunksjonelle kommuner får synergieffekter og stordriftsfordeler som er ressurs sparende og på den måten optimaliserer ressursbruken totalt sett.

Muligheten for skjønnsutøvelse er også lettere i en multifunksjonell kommune. Man tvinges til å veie ulike forhold opp mot hverandre, og ulike kommuner kan på den måten få ulikt tjenestetilbud. Slike veininger fører til en politisering av beslutningstakerne, med andre ord er det med på å gi grunnlag for partidannelser (Hansen 2002:188). Dette kan man argumentere

for er positivt hvis noe av formålet med kommunene er at borgerne skal få innsyn og kunnskap om hvorfor samfunnsutformingen er slik den er. Samtidig kan det være tilfeller hvor kommuner ser at uni- funksjonelle løsninger er best for innbyggerne. I Norge åpner kommuneloven for ulike former for interkommunale samarbeid med fokus på å løse enkelte problemer (Hansen 2002:190). Slikt samarbeid kan være om legevakt, vannforsyning osv. Åpningen for dette kan oppfattes som et forsøk på å gjøre det kommunale tilbudet sterkere uten at de trenger å slå seg sammen.

2.3.3 Lokal beskatting vs. Statlige overføringer

Et siste motsetningspar Hansen setter opp for å kunne klassifisere kommunene og deres frihetsgrad er hvordan de finansieres (2002:188-189). I noen land er det opp til kommunene selv å sette skatteprosenten. Slikt handlingsrom er det på inntektsskatten Norge, men alle kommunene har valgt å skattelegge inntektene så høyt det er rom for. I forhold til eiendomsskatt er ikke bildet like entydig. Mange av kommunene i Norge i dag har en eller annen form for skatt på eiendom. Statistisk sentralbyrå viser til at totalt 291 kommuner har en eller annen form for skatt på eiendom i Norge (SSB 2010:72). Selv om kommunene helt fritt kan bestemme skattesatsen har de mulighet til å legge til rette for verdiskaping. Samtidig gir de store skatteinntektene kommunene frihet fra staten gjennom at de ikke er ensidig avhengig av rammetilskuddet (Hansen 2002:188-189). Dette er avgjørende for at kommunene skal fylle rollen sin og for at man skal få mest mulig og effektivt utbytte av det kommunene gjør. Kommunene må ha kontroll over både inntektene og utgiftene sine for at de skal kunne tilby de tjenestene lokalsamfunnet trenger og ønsker (Sharpe 1970). Staten har makt gjennom Stortinget til å endre både skattesatsene og hvor stor andel kommunene skal motta av skatteinntektene. Dette blir en indirekte form for styring av skatteinntektene. Det er derfor viktig å se oppgavefordelingen og finansieringen i nær sammenheng. En gjennomgang av kommunenes inntekter og hvordan finansieringssystem er bygd opp skal jeg komme tilbake til senere i oppgaven.

Staten kan regulere målsettingene og virkemidlene (Hansen 2002:195-196). I hovedsak dreier det seg om tre former for styring. Staten kan pålegge kommunene oppgaver, en ordning som sjelden blir brukt, staten kan påvirke hvilke forhold som skal vektlegges i beslutningsprosessen og staten kan påvirke inntektsgrunnlaget for kommunene. Inntektsgrunnlaget består av både beskatningsgrunnlaget, skatteøret, kommunale avgifter

utformingen av rammetilskuddet og øremerking (Hansen 2002:201). Det er særlig gjennom rollen som finansierer og betaler at staten kan endre kommunenes handlingsrom.

2.3.4 Kommunens legale forhold til staten

Jan Fridthjof Bernt argumenterer for at statsforvaltningen, fylkeskommunen og kommunene i prinsippet er innbyrdes atskilte og uavhengige offentlige rettssubjekter. Kommunene er ikke en del av den statlige forvaltningen og står utenfor statens styring ut over Stortinget som lovgiver sammenlignet med for eksempel direktorater (Bernt 1997:158). Bernt viser videre til at kommunenes oppgaver kjennetegnes av en delegering av oppgaver som ellers ville vært ”underlagt den sentrale statsforvaltningen og dannes lokale og regionale embetsverk” (1997:158). Kommunene blir dermed forvaltere av statlige oppgaver.

Kommunene er ikke grunnlovsfestet, men har sin egen lov, kommuneloven, som regulerer rammene for virksomheten. Forslag om grunnlovsfesting av kommunene har blitt forkastet av Stortinget flere ganger, selv etter at Norge sluttet seg til Europarådets konvensjon om lokalt selvstyre som anbefaler dette (Bernt 1997:162). Tore Hansen argumenterer for at den manglende grunnlovsfestingen ikke har avgjørende konsekvenser for kommunene, samtidig som det understreker at kommunene er underlagt Stortinget, og at de er en del av det statlige styringssystemet (Hansen 2002:186). Gjennom å plassere kommunene inn i statens styringssystem forsterkes rollen som tjenesteprodusent fremfor deres selvstendighet.

Som jeg har vært inne på tidligere er det kommunale selvstyre i hovedsak negativt avgrenset. Staten bruker lovverket til å pålegge kommunene forpliktelser, for eksempel gjennom krisesenterloven som pålegger alle kommuner å ha et krisesentertilbud (Krisesenterloven 2009). En slik utvidelse av borgernes rettigheter har vi sett stadig mer av de senere årene, noe Makt og demokratiutredningen trekker frem som et urovekkende trekk (Østerud mfl. 2003). I tillegg til særlover legger også ulike handlingsplaner, læreplaner, øremerking osv. føringer på den kommunale virksomheten.

Staten setter sjelden absolutte krav som i detalj pålegger kommunene handlinger, det overlates alltid rom for skjønn og lokale tilpassinger, i tråd med kravene til effektivitet jeg har vært inne på tidligere. Samtidig er det problematisk å overlate for mye til lokalt skjønn siden man på den måten åpner for uakseptable geografiske forskjeller. Kommunene skal levere politikken til sentralmyndigheten, det gir kommunene makt over staten (Hansen

2002:199). Hagen og Sørensen viser til to ulike strategier staten bruker for å unngå dette. Den defensive løsningen vil være vanskelig å gjennomføre fordi det er kommunene selv som sitter på informasjonen om hvorfor de har havnet der de er (2003:213). Den offensive strategien er å pålegge kommunene flere oppgaver gjennom lovverket, og på den måten pålegge lokalpolitikerne ansvaret for at tjenestene blir levert. En kommune vil alltid kunne forsvare seg med å hevde at staten pålegger dem for mange oppgaver, men som Hagen og Sørensen beskriver vil det være vanskelig å påvise i praksis (2003:13). Når regjeringspartiene lover full barnehagedekning til alle, er de avhengige av at også kommuner med et annet politisk flertall bygger ut barnehage tilbudet. Dette maktforholdet ble forsøkt endret gjennom finansieringsreformen av 1986, effektene av det skal jeg komme tilbake til i neste kapittel.

2.4 Oppsummering

Hansen konkluderer med at norske kommuner kjennetegnes av stor grad av frihet, på samme måte som kommunene i de andre nordiske landene. Dette til tross for at den norske kommunen ikke er grunnlovsfestet. Kommunene er multifunksjonelle, har stor grad av økonomisk frihet og har et negativ avgrenset handlingsrom. Dette er en styrke for det kommunale demokratiet. Sharpes frihetsverdi har fortsatt relevans, men er åpenbart blitt utfordret av velferdsstaten og dermed supplert av verdier som for eksempel likhet. Selv om det er mulig å argumentere slik Sharpe gjør; med at fordelene ved kommunene fortsatt overgår ulempene. Selv om han også peker på at frihetsverdien har fått mindre relevans sammenlignet med hva den hadde tidligere (Sharpe 1970:174). Hagen og Sørensen (2001) mål for kommunene er åpenbart relevante spesielt siden de gjennom målet om nasjonale hensyn åpner for en sterkere statlig styring av kommunene, delvis på bekostning av deres frihet.

3. Utvikling i kommunenes inntekter

3.1 Innledning

Kommunenes muligheter til å påvirke egne inntekter er som jeg har vært inne på tidligere en avgjørende verdi for lokalstyre. Handlefriheten utfordres og begrenses av ulike forhold, men spesielt av statens behov for utjevning og likhet i tjenestetilbudet mellom kommunene.

Hvordan inntektssystemet er utformet er avgjørende for kommunenes mulighet til internt å prioritere midlene.

Utgangspunktet for det kommunale inntektssystemet ligger i nytte/ytelsesforholdet. Når skattenivået er likt skal innbyggerne, uavhengig av kommune, få et likeverdig tilbud. Dette ligger til grunn for prinsippet om utjevning mellom kommunene (Rattsø 1988:77 og Thurow 1970). Hagen og Sørensen (2001:80) lister opp fire krav som de mener bør oppfylles av overføringssystemet: Det skal ikke premiere lav kostnadseffektivitet, ikke åpne for skjønsmessige vurderinger, være uavhengig av lokalt skattenivå og det bør inneholde mulighet for lokale prioriteringer. Videre slår de fast at overføringene bør motvirke ulikheter i skattegrunnlaget, befolkningssammensetningen og kostnadsforholdet mellom kommunene. Samtidig er det problematisk hvis overføringene oppfyller dette fullt ut og på den måten fjerner alle insentiver til å drive effektivt. De legger i tillegg vekt på at kommunene må styre over noe av utgiftssiden selv for å oppnå samfunnsmessig effektivitet. Avslutningsvis viser de til at overføringssystemet også kan brukes til å nå statlige mål som ikke henger direkte sammen med kommunens økonomi. Dette gjennom for eksempel ikke å dekke alle utgiftene en kommune har pga. spredt bosetting (Hagen og Sørensen 2001:81). Rattsø fremhever at det er to forhold som kan forsvare inntektsutjevningen; forskjellig inntektsgrunnlag og lokale forhold som påvirker kostnadsnivået (1988:88). Samtidig mener heller ikke han det bør være automatikk at denne forskjellen fullt ut utjevnes. Både Rattsø og Hagen og Sørensen argumenterer videre for at fastsetting av utjevningene allikevel er problematisk og vil bli gjenstand for normative vurderinger, men med utgangspunkt i hensynet til effektivitet (Rattsø 1988:88 og Hagen og Sørensen 2001:81).

3.2 Budsjettreformen i 1986

Som et resultat av et generelt ønske om mer mål og resultatstyring i offentlig sektor, ble det gjennomført en overgang fra øremerking til rammetilskudd i løpet av siste halvdel av 1980-tallet (Christensen og Lægreid 2001:77). Grunnlaget for endringen ble i stor grad lagt i en egen utredning, NOU 1982:15 Nytt inntektssystem for kommune. Allerede i 1946 ble den første komiteen satt ned, men det første virkelig konkrete forslaget kom på bordet i 1974, når Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen kom med sitt forslag. De pekte på en rekke svakheter i finansieringssystemet. Blant annet at det store antallet ulike tilskudd splittet opp det finansielle ansvaret noe som kunne redusere effektiviteten. I tillegg argumenterte de for at øremerking var unødvendig som styringsmiddel og kunne virke forstyrrende på kommunenes prioriteringer (NOU1974:53). Dette er argumentasjon som fortsatt er relevant i dagens debatt rundt finansiering av kommunesektoren. Jan Fridthjof Bernt (1997) argumenterer for at man ønsket seg bort fra detaljstyringen av kommunene, kommunene skulle få mer frihet til å prioritere selv (Bernt 1997:174-175). Reformen førte til at andelen øremerkede tilskudd ble kraftig redusert og utgjorde etter reformen bare 7,7 % av overføringene (Beregningsutvalget desember 2004). Det kan se ut som denne utviklingen var kortvarig noe jeg skal komme tilbake til senere i oppgaven.

De viktigste målsettingene med å innføre det nye inntektssystemet var:

- Å gi kommunene og fylkeskommunene større handlefrihet, for blant annet å bedre tilpassingen av oppgaveløsning og tjenestetilbudet til lokale forhold.
- Å gi kommunesektoren bedre oversikt over egne inntektsforhold, for gjennom det å gi kommunene og fylkeskommunene bedre mulighet til effektiv planlegging og styring av egen virksomhet.
- Å oppnå rasjonaliseringsgevinster i kommunesektoren og på statlig plan
- Å oppnå en mer rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. (NOU2005:18:127)

I tillegg ble en rekke gamle og detaljerte bestemmelser fjernet eller endret. Dette skulle skape bedre oversikt både lokalt og sentralt, samtidig som man håpet det skulle ansvarliggjøre

lokalpolitikerne når de fikk større eierskap til prioriteringene (Jenssen og Robertsen 2001:95).

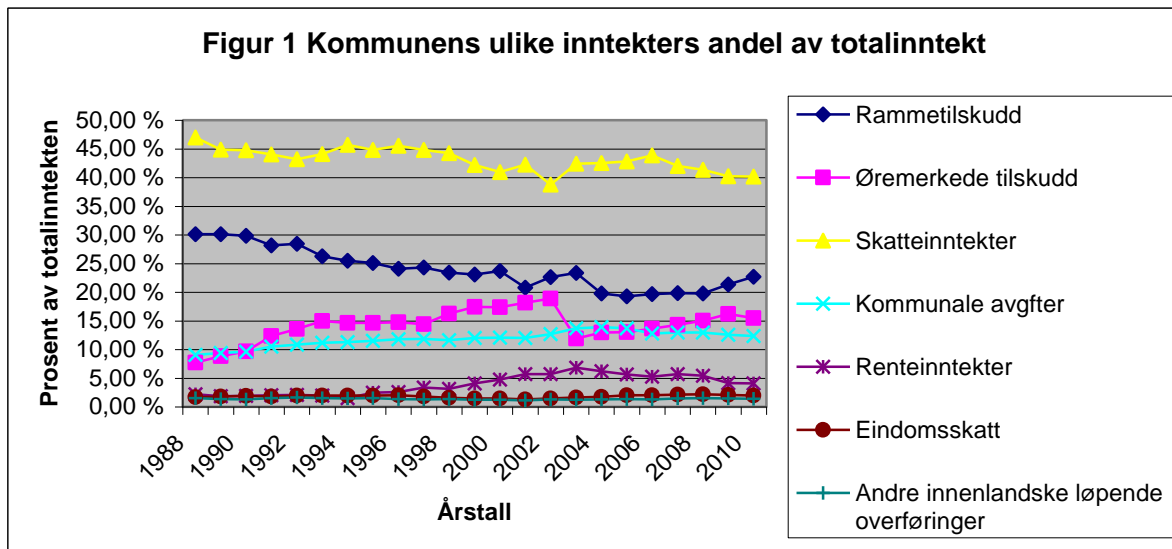
Før 1986 overførte staten tilskudd til kommunene gjennom ca 120 ulike øremerkede tilskuddordninger. Dette fører til at mange kommuner fremfor å utvikle tjenestetilbud tilpasset kommunens behov, tilpasset det de øremerkede midlene (Jenssen og Robertsen 2001:95). Slik tilpassing kan oppfattes som et klart signal om at selv med jevnlig motstand mot øremerking, benytter kommunene seg av øremerking dersom de har sjansen. Gitt at øremerking bare brukes over korte tidsrom kan en slik tilpassing også føre til ustabilitet og kortsiktighet i kommuneplanleggingen. Samtidig viser Kjellberg (1988) til at det også var en rekke andre problemer og utfordringer man ville løse med reformen. Den største konflikten, og endringen, var overgangen fra sektorstyring til et mer helhetlig perspektiv. Helheten vant og mange av de øremerkede tilskuddene ble samlet i rammetilskuddet. På den måten mistet mange av departementene muligheten til å styre direkte over kommunene. Denne styringen ble i stor grad flyttet over til Kommunaldepartementet. Med det nye inntektssystemet ble ca 85 % av de statlige overføringene til kommunene utbetalt i en stor sum til kommunene. (Kjellberg 1988:11 og Jenssen og Robertsen 2001:95). Dette var også en stor endring for kommunene som tidligere fikk utbetalt pengene fra mange flere ulike kilder og på ulike tidspunkt. Endringen skulle gjøre det lettere for kommunene å drive økonomiplanlegging og få en oversikt over økonomien, samtidig som det ble lettere for staten å koordinere de ulike overføringene. Sammenslåingen av de ulike postene var også et signal fra Stortinget om at det lå færre bindinger fra staten på pengene (NOU 2005:18:71-72). Reduksjonen i antallet øremerkede poster var også ment til å gjøre inntektssystemet mer rettferdig og mindre tilfeldig. Koordineringen av øremerkingen mellom departementene var som jeg har vært inne på tidligere ikke bra nok, noe som gav utslag i at noen kommuner fikk vesentlig mer øremerkede midler enn andre. Man ville også sikre mindre overlapping og at de øremerkede tiltakene ikke motarbeidet hverandre. Et annet forhold var at det er de kommunene med best økonomi som er best i stand til å ta imot øremerkede midler og det gamle inntektssystemet bidro dermed til å øke forskjellene mellom kommunene.

3.3 Endringer i inntektssystemet 1986-2010

Inntektssystemet er et utslag av ulike behov. Statens behov for indirekte å kunne styre kommunenes virksomhet er bare ett av dem. Kommunenes behov for stabilitet, et annet. Inntektssystemet brukes også for å nå målsettinger utenfor den rent kommunepolitiske. Både med tanke på for eksempel mål om spredt bosetting, men også mål som økonomisk vekst og prisstigning (Jenssen og Robertsen 2000:94). Hensynet til den enkelte kommune blir derfor ikke alltid avgjørende for utformingen og endringer i inntektssystemet. Det ser vi for eksempel i debatten om bruken av oljepenger hvor det er helt andre hensyn enn tjenestetilbud i kommunene som hindrer større overføringer. Samtidig er kanskje den fremste effekten av inntektssystemet at det setter kommunene i stand til å realisere grunnideene bak det lokale selvstyre og det gir mulighet til lokal tilpassing av tjenestetilbudet (Hagen og Sørensen 2001:93-94).

Det har vært flere runder med endringer i inntektssystemet etter 1986. Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø- utvalgets forslag i NOU 1996:1 ”Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner”. Den sluttførte på mange måter reformen fra 1986. Rammeoverføringen ble styrket og flere objektive kriterier ble lagt til grunn for overføringene (Jenssen og Robertsen 2001:97). St. prp. nr. 55. 1995-96 og NOU 1996:1 begrunnet endringene i inntektssystemet med at minsteinntektskommunene i for liten grad var avhengig av skattegrunnlaget kommunen. Insentivene til å drive lokal utvikling var derfor ikke store nok. Samtidig slås det i NOU 1996:1 fast at: *”Inntektssystemet har styrket det lokale selvstyret, bidratt til økt effektivitet i kommuner og fylkeskommuner, og gjort det lettere for staten å styre kommunesektorens inntektsrammer”* (1996:1:10). Videre var det mye kritikk av kostnadsnøklerne i rammetilskuddet, både med tanke på hvordan de ble utformet og at de ofte gav effekt for sent ved for eksempel endringer i befolkningen. Den neste store endringen i inntektssystemet ble gjennomført i 2001 når staten tok over ansvaret for sykehusene. Dette førte til en tydelig reduksjon i øremerking ovenfor fylkeskommunene siden driften av sykehusene i stor grad var finansiert gjennom øremerking (NOU 2005:18:76). I kommuneproposisjonen for 2009 legges det frem en rekke forslag til endringer av inntektssystemet. Blant annet et nytt inntektsgarantitilskudd som skal erstatte dagens overgangsordninger, sterkere inntektsutjevning og avvikling av den kommunale selvskapsskatten

(Kommuneproposisjonen 2009:10). Dette for å sikre en jevnere fordeling og større forutsigbarhet for kommunene. Nesten hvert år er det større og mindre endringer i inntektssystemet og i kostnadsnøkklene, ikke alle får like store konsekvenser.



Kilder Figur 1: Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2004 og april 2009

Tilskuddet til folketrygden er en negativ størrelse som ikke gjør seg gjeldende etter 1993. Øremerking innenfor og utenfor kommuneopplegget er også slått sammen i figuren. Som figuren viser har både skatteinntektene og rammetilskuddets andel av kommunens inntekter blitt redusert siden 1988. De store endringene i 2003 skyldes effekten av at ansvaret for sykehusene ble flyttet bort fra fylkeskommunene. Samtidig ser vi en relativt jevn økning i bruken av øremerking. Det er også en relativt stor endring for inntektene kommunene får fra kommunale avgifter, og renteinntekter. Kommunene har mer penger i banken enn tidligere, samtidig som de i større grad ser ut til å benytte seg av de inntektskildene kommunale avgifter gir til kostnadsdekning av tilbud. Endringene gjort i 1996 gir ikke spesielt utslag på figuren. Det skyldes at de i hovedsak hadde effekt mellom kommunene, ikke på kommunesektoren som helhet. Veksten i rammetilskuddet de siste årene skyldes til en viss grad momskompensasjonen som ble innført 2003. Den har jeg slått sammen med rammetilskuddet siden pengene ovenfor kommunen ikke er pålagt andre føringer enn pengene i rammetilskuddet.

Samtidig har det ikke vært store strukturelle endringer i inntektssystemet. Utviklingen innenfor de fleste postene er relativt jevn og større utslag kan forklares med endringer i

oppgavefordelingen mellom kommune, stat og andre. Dette er et utslag av at den fremste egenskapen både kommunene og staten er opptatt av ved inntektssystemet, er at det er stabilt. Det er en forutsetning både for kommunenes drift og langsiktige prioriteringer, og for staten. Med andre ord er de nesten 360 milliardene (anslag Beregningsutvalget 2009) kommunesektoren hvert år forbruker tilsynelatende ikke gjenstand for store endringer. Samtidig er det viktig å huske at figur 1 ikke viser eventuelle endringer som har skjedd mellom kommuner, de kan være store selv om totalen blir den samme.

3.3.1 Kommunenes inntekter i dag

Kommunenes inntekter står i hovedsak på fire ben. Skatteinntekter, kommunale avgifter, rammeoverføringer og øremerking. Sammen utgjør de over 90 % av de totale inntektene til kommunene (Beregningsutvalget 2009). Skatt er sammen med rammetilskuddet den største inntektskilden og står hver for ca 40 % av totalinntekten. I tillegg kommer eventuell eiendomsskatt som noen kommuner har innført. Selv om eiendomsskatt for den enkelte kommune kan gjøre stor forskjell, utgjorde den i 2009 bare ca 1,5 % av kommunesektorens totale inntekter. Fortsatt er det kommuner som ikke har innført eiendomsskatt og svært få har lagt seg på det høyeste nivået og skattelagt alle eiendommer de har mulighet til. Videre har de mulighet til å påvirke skattegrunnlaget sitt indirekte gjennom å legge til rette for eksempel for mer næringsaktivitet og tilflytting og dermed økt skatteinngang (Christensen m.fl. 2002:170). Brukerbetaling er den inntektskilden, i tillegg til eiendomsskatt, som klart gir et skille mellom fylkeskommunene og kommunene. Det er vanlig for kommunene, men mer uvanlig for fylkeskommunene, i hovedsak skyldes det forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene og fylkeskommunene. Totalt utgjør brukerbetalingsen ca 15 % av de kommunale inntektene. Rammeoverføringene står for ca 40 %, mens øremerkede midler utgjør rundt 12 % (Hagen og Sørensen 2001:73 og Beregningsutvalget 2009).

I et statlig perspektiv lister NOU 2005:18 opp 6 hovedelementer for det kommunale inntektssystemet i Norge. Inntektsutjevning, innbyggertilskudd, utgiftsutjevning, Nord-Norge - tilskuddet regionaltilskudd og skjønnstilskudd (2005:18:27). Disse utgjør til sammen statens utgifter til kommunene. Nord-Norge- tilskuddet blir innlemmet i rammetilskuddet fra 2011 noe jeg skal komme tilbake til senere i oppgaven.

3.3.2 Rammetilskuddet

Rammetilskuddet er sammensatt av mange komponenter som har som hovedmål å utjevne forskjellene mellom kommunene, samtidig som det skal dekke de faktiske utgiftene kommunene har. Rattsø-utvalget konkluderte med at rammefinansiering bør være det bærende prinsippet for finansiering av kommunesektoren (NOU 1996:1). Inntekts- og utgiftsutjevningen skal bidra til å gi økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i kommunene og fylkeskommunene. Samtidig fjerner det ikke forskjellene mellom kommunene. Inntektsutjevningen tar utgangspunkt i skatteinntektene og gir ekstra tilskudd til kommuner som har under minimumsgrensen. I forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005 ble en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene innført fra 2005. Kommuner med skatteinngang under landsgjennomsnittet får 55 % av differansen, mens kommuner over landsgjennomsnittet trekkes 55 % (NOU 2005:18:295). Den kommunale selskapsskatten ble fjernet igjen i 2009 (Kommuneproposisjonen 2009:10). Utgiftsutjevningen gis med utgangspunkt i de såkalte kostnadsnøkklene. Endringer i kostnadsnøkklene skjer ofte med bakgrunn i at øremerkede tilskudd blir en del av rammetilskuddet eller andre større endringer i kommunenes oppgaver. Kriteriene i kostnadsnøkkelene skal fange opp både variasjon i etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester og kostnadsforskjeller i produksjonen av tjenestene. Det viktigste elementet i kostnadsnøkklene er et sett av alderskriterier (NOU2005:18: 27 og 152-154 og NOU 1996:1:10).

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, og ivaretar behovet for inntektstilførsel fra staten til kommunesektoren. Selv om utgangspunktet er likt er det også til innbyggertilskuddet en rekke faktorer som endrer den endelige utbetalingen. Utgiftsutjevningen, korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler, overgangsordningen for systemendringer, regelendringer, oppgaveendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd, inndelingstilskuddet og inntektsutjevningen påvirker alle den endelige utbetalingen og er i stor grad et resultat av en rekke ulike statlige målsettinger for kommunene (NOU2005:18:79).

Nord- Norge tilskuddet og regionaltilskuddet er regionalpolitisk begrunnede tilskudd, som skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge bedre økonomiske rammebetingelser. Tilskuddet skiller seg fra mange av de andre elementene i

inntektssystemet siden det er skapt for å gi forskjeller (Jenssen og Robertsen 2000:99). Verd å merke seg er at dette tilskuddet omfatter også Namdalen. De 14 namdalskommunene får like mye ekstra gjennom dette tilskuddet som kommunene i Nordland (Kommuneproposisjonen 2009:41). Dette innlemmes imidlertid fra og med 2011.

Det ble gjort en rekke endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2011. Blant annet inneholder proposisjonen en rekke oppdateringer av kostnadsnøkklene både i forhold til endring av bakgrunnstall og reelle endringer i prioriteringer. Selv om forholdet mellom rammetilskuddets ulike deler endres noe, særlig svekkes Nord- Norge og Namdalstilskuddet, endres ikke strukturen i inntektssystemet seg vesentlig. Den andre store endringen som er foreslått er en justering av fordelingsnøkkelen på skatteinntektene (Kommuneproposisjonen 2011:12-14).

Hensikten med skjønnstilskuddet er å fange opp lokale forskjeller som inntektssystemet ikke fanger opp. Det kan derfor betraktes som et supplement til den faste delen av rammetilskuddet. Skjønnstilskuddet skal også begrense inntektsreduksjoner som følge av endringer i inntektssystemet og kompensere for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (Jenssen og Robertsen 2000:100 og NOU 2005:18:79). Departementet har stor makt over fordelingen av skjønnstilskuddet og mange kommuner forsøker å vise til forhold som gjør at de fortjener det. I tillegg er det ordninger som sikrer at kommunene ikke taper på å slå seg sammen, forsinkelsesmekanismer som gjør at endringer i inntektssystemet ikke slår for hardt ut fra ett år til det neste og en del egne regler for Oslo og Akershus (NOU 2005:18:79). Dette innslaget av skjønn strider med kravene til inntektssystem som Hagen og Sørensen lister opp (2001:80).

3.4 Kjennetegn ved øremerkede tilskudd

Øremerking er en et av flere ulike styringsverktøy staten har overfor kommunene. Ulike former for øremerking fører til ulike utfordringer, men i hovedsak er øremerking omstridt fordi kommunenes egenandeler reduserer den økonomiske handlefriheten, selv om budsjetttrammene utvides. I tillegg er det ikke gitt at det kommunale og det nasjonale flertallet har de samme prioriteringene. Formålet med øremerking er nettopp å påvirke kommunenes lokale prioriteringer på en slik måte at kommunene produserer mer av de

tjenestene som øremerkes, enn om midlene ble lagt inn i rammetilskuddet (Riksrevisjonen 1999:7). Samtidig kan man argumentere for at både for staten og kommunesektoren vil bruk av øremerkede tilskudd kunne være en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring (NOU 1997:8:12). I hvilken grad det er riktig med statlig styring ovenfor kommunesektoren vil jeg i denne oppgaven ikke ta stilling til.

Staten viser i sin veileder for statlig styring av offentlig sektor, heretter henvist til som Veilederen, hva som kan forsvare bruken av øremerking. Når staten pålegger kommunesektoren en ny oppgave eller gjør endringer i regelverk e.l. som medfører økte kostnader for kommunene, må staten sørge for økonomisk kompensasjon til kommunesektoren (Veileder 2007:6). Det kan gjøres gjennom økning av de frie midlene, øremerking eller at man gir kommunene anledning til å ta gebyrer/brukerbetalning. Øremerking er altså et av flere tiltak staten har til å gi kommunene mulighet til å følge nasjonale prioriteringer. Videre slås det fast at finansiering gjennom økt rammetilskudd eller skatt er den mest effektive og at det best ivaretar behovet for lokal tilpassing (Veilederen 2007:6). Det poengteres også at det er et mål at mest mulig av overføringene til kommunen skal skje uten bruk av øremerking og detaljerte reguleringer. Dette målet stemmer ikke nødvendigvis over ens med utviklingen de siste årene (figur 1).

Isolert sett vil en økning av bruken av øremerking kunne føre til raskere måloppnåelse på enkeltområder (Veilederen 2007:12). Dette er en holdning som vi også finner igjen i St. prp. nr. 68 2008-2009 (2009:20). Der vises det til at bruken av øremerking er en måte for staten å nå sine prioriteringer på, samtidig som det sikrer oppgavegjennomføringen. Øremerking blir derfor et av de fremste verktøyene stortingspolitikkerne har til å vise handlekraft på områder kommunesektoren i utgangspunktet råder over gjennomføringen lokalt.

Veilederen lister videre opp en rekke ulemper ved bruken av øremerking. Blant annet kan det på lang sikt være med på å føre til en lite fornuftig og effektiv ressursutnyttelse. Øremerking på noen områder kan også utløse krav om øremerking på andre områder. Dette er med på å gjøre finansieringssystemet mindre oversiktelig og øker faren for at ulike ordninger motvirker hverandre. Særlig gjelder det hvis ulike sektorer har ulike interesser på et område. For eksempel hvis miljøverndepartementet øremerker penger til turisme i et område hvor næringsdepartementet øremerker penger til kraftledninger. Videre vises det også til at øremerking av midler er mye mer administrativt krevende enn rammetilskuddet. Både for

kommunene og for staten (Veilederen 2007:12). Dette er mye av den samme argumentasjonen som lå bak behovet for omlegging av inntektssystemet i 1986.

3.4.1 Øremerking kan fungere passiviserende

Veilederen argumenterer for at økt bruk av øremerking kan fungere passiviserende på kommunene. Det er en fare for at kommuner i stedet for å løse utfordringene avventer muligheten for statlige bevilgninger og dermed ikke setter i gang nødvendige tiltak i håp om finansiering (St.prp. nr. 68 (2008-2009):20). Dette går særlig ut over vedlikeholdsarbeidet som i tillegg blir dyrere jo lengre man venter. Dermed belønnes kommunene som ikke er raske med å følge opp de nasjonale målene og man får et effektivitetstap (Veilederen 2007:12).

I et demokratisk og lokalpolitisk perspektiv kan den statlige styringen av øremerkingen være skadelig. Det er ikke sikkert at de tiltakene staten har øremerket er der behovet lokalt er størst. Særlig er dette et problem når øremerkede midler ikke fullt ut dekker de kostnadene kommunene har til tiltakene. Kommunene må dermed bidra med sine egne frie midler for å få utnyttet øremerkingen og det blir mindre penger til andre tiltak hvor behovet er større (Veilederen 2007:12). Lokalpolitikerne fratas muligheten til å prioritere og føler derfor ikke det samme ansvaret for gjennomføringen. Den manglende ansvarsfølelsen vil i tur kunne lede til effektivitetstap noe som ble trukket frem allerede i NOU 1974:53 som bakgrunn for behovet for endring i inntektssystemet. Dette standpunktet støttes av Bernt (1997) som argumenterer for at når ”staten definerer de økonomiske rammebetingelsene for kommunenes virksomhet, har den samtidig lagt forholdene til rette for pulverisering av det politiske ansvaret overfor innbyggerne i kommunen” (Bernt 1997:175). Ansvarspulverisering er en utfordring for lokaldemokratiet. Kommunepolitikere blir avventende til statlige initiativ siden de uansett ikke har mulighet til å styre.

Borge (2009) viser at øremerkingen de siste årene har endret seg og mange av de opprinnelige negative konsekvensene ikke er like fremtredende lengre. Spesielt gjelder dette forholdene rundt at øremerking ikke er en effektiv overføring av penger. Dette gjelder fortsatt, men ikke i like stor grad som tidligere. Det har blitt bedre samsvar mellom bevilgningene og målene de skal oppfylle, men dette endrer ikke at øremerkingen på sikt kan fungere pasifiserende og redusere innovasjonen i kommunesektoren (Borge 2009:9).

3.4.2 De rike blir rikere

Kommunepolitikerne får et forklaringsproblem ovenfor velgerne når de ser at det totale tilskuddet til kommunen øker, men at det allikevel blir mindre penger å bruke for kommunene. Begrunnelsen for denne underfinansieringen er at uten den ville ikke kommunene ha noe insentiv til å drive kostnadseffektivt (Veilederen 2007:13). Løsningen er bra for staten, men ikke nødvendigvis for kommunene. Det er også meningen at underfinansieringen skal bidra til å holde det totale utgiftsnivået i kommunesektoren nede. Et annet problem med dette som veilederen peker på er at kommunenes evne til å bruke de øremerkede midlene varierer med kommunens økonomi. Kommuner med god økonomi har lettere for å kunne bruke pengene, og skillet mellom kommunene står dermed i fare for å øke med mer bruk av øremerking. Fullfinansiering løser ikke nødvendigvis dette problemet. Kommuner med dårlig økonomi er gjerne presset på administrasjonssiden slik at de ikke har kapasitet til nye prosjekter. (Veilederen 2007:12-13). Bruk av øremerkede tilskudd har forsterket ulikheter og skapt nye forskjeller (Rattsø og Sørensen 1997:149). Dette representerer et paradoks i mye av diskusjonen rundt øremerking. Øremerkingen sikrer likere tilbud på den ene siden, samtidig som det forsterker forskjellene mellom kommunene og dermed også mellom borgerne. Det kan derfor argumenteres med at økt bruk av øremerking fører til større behov for å utjevne ulikehetene med øremerking, noe som igjen vil øke ujevnhetene. Ikke fullfinansiert øremerking kan dermed ikke ses på som en løsning på ulikhetsproblemet mellom de norske kommunene, og dermed er ordningen i strid med et av hovedmålene for inntektssystemet.

På sikt er det et uttalt ønske at øremerkede tilskudd skal bli en del av rammetilskuddet slik at man unngår mange av de negative konsekvensene staten selv ser med øremerking (Veilederen 2007:14). Innlemming i rammetilskuddet er en relativt vanlig overgang for de øremerkede midlene. Dette er en naturlig konsekvens av at øremerkingen ofte blir brukt til å finansiere utprøvinger. Når de viser seg å fungere blir de permanente, noe også kostnadene blir. Ofte er det ved øremerkingens start gitt et tidspunkt for når finansieringen av tiltaket avsluttes eller innlemmes i rammetilskuddet. Dette skal sikre at kommunene ikke venter seg til øremerking som en langsiktig finansiering. Samtidig kan innlemmingen av øremerkingen gi inntrykk av at mindre er øremerket enn statistikken viser og kommunene opplever. Når rammetilskuddet utvides tilsvarende nivået på øremerkingen og tjenestetilbudet opprettholdes, kan midlene i praksis bli knyttet til tiltaket. Selv om rammen øker med

innlemming gir ikke dette nødvendigvis kommunene større frihet så lenge utvidelsen allerede er ”brukt opp” på eksisterende, varige tiltak. Kommunene kan derimot oppleve dette som en innstramming av tilskuddet. Økningen i rammetilskuddet ved innlemming skjer ofte gjennom endringer i kostnadsnøklerne. Hvis kommunen brukte mer penger på tiltaket enn det de nye beregningene gir dem uttelling for reduseres i praksis tilskuddet og den lokale økonomiske handlefriheten reduseres på tross av økningen i rammetilskuddet og dermed inntektene til kommunene.

3.4.3 Fordeler ved øremerking; Når kan bruken forsvares?

Veilederen lister også opp en rekke fordeler med øremerking uten at de begrunnes. Minst et av følgende kriterier må være oppfylt for at departementet gir signaler om at øremerking skal kunne brukes:

- Det er et sterkt nasjonalt ønske om utbygging av en tjeneste som står svakt.
- Tilskuddet kan betraktes som betaling for en tjeneste som kun skal utføres i et fåtall kommuner.
- Tilskuddet skal dekke kostnader ved utprøving og forsøk.
- Tilskuddet går til et tiltak som har klare positive ringvirkninger ut over den kommunen som finansierer tiltaket (Veilederen 2007:13).

St.prp. nr. 68 (2008-2009) bekrefter dette når den lister opp særskilte forhold som kan føre til øremerking. Utbygging av tjenester i en oppstartsfase og når det å finne objektive kriterier for tildeling er vanskelig kan det gi grunnlag for øremerking. Øremerking blir på denne måten et middel til å få gjennomført tiltak og prioriteringer som ikke er mulig gjennom inntektssystemet. Dette i tillegg til forhold jeg har vært inne på tidligere som å synliggjøre politiske prioriteringer og oppnå en raskere måloppnåelse på enkelte områder (St.prp. nr. 68 (2008-2009):20-21). Dette er alle tiltak som vil gjøre det mulig for politikerne å vise handlekraft uten at det går ut over den kommunale friheten eller at det gir effektivitetstap. Samtidig kan øremerking brukes som virkemiddel for å få kommuner til å ta på seg oppgaver de isolert sett ikke tjener på eller trenger, men som samfunnet som helhet trenger. Det er store rom for tolkninger av retningslinjene, særlig i første og siste punkt som i

utgangspunktet nesten kan åpne for hva som helst så lenge det er opp til politikerne selv å definere hva som regnes som ” et sterkt nasjonalt ønske” og ”klare positive ringvirkninger”.

Veilederen stiller avslutningsvis krav til at staten gir en begrunnelse for hvorfor øremerking er riktig og viktig, samtidig som det kan oppfattes som en forklaring og veiledning til de som mottar øremerkingen slik at de skal forstå at pengene er en midlertidig støtte (Veilederen 2007:14). Dette kan oppfattes som et siste forsøk fra departementet til å ansvarliggjøre sine egne politikere. I NOU1997:8 trekkes også dette frem og utvalget mener at ” På grunn av ulempene med å bryte med rammestyringsprinsippet, det må foreligge særlig begrunnelse for øremerkede tilskudd.” Til dette kan det selvfølgelig argumenteres at politikerne lett vil kunne finne en begrunnelse for hvorfor de fraviker prinsippet om rammestyring. Om enkelttiltak blir vektlagt tyngre enn verdier skal jeg komme tilbake til i argumentasjonsanalysen.

3.5 Rammetilskudd og Øremerkede tilskudd

Det er ikke nødvendigvis en motsetting mellom rammetilskuddet og bruken av øremerking. Inntektene fra rammetilskuddet og øremerkingen styrer ikke alene kommunene, skatteinntektene og brukerbetaling er også viktig. Allikevel er det et motsetningsfullt forhold mellom dem. De andre inntektskildene avgjøres ikke i like stor grad av skjønn og statlig prioritering som rammetilskuddet og øremerkingen. Et annet forhold som kan gjøre øremerkingen og rammetilskuddet omdiskutert er at de begge er sammensatt av mange ulike prioriteringer og kompromisser, det er ganske enkelt mer å være uenig om. Mange av de øremerkede midlene går over til å bli permanente overføringer og blir en del av kostnadsnøklerne. På mange måter kan dermed en øremerket bevilgning være starten på en utvidelse av rammetilskuddet, og dermed kommunenes handlingsrom. Dette kommer også frem i debattene på Stortinget som ofte har dreid seg om innlemmelse av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Det som skiller rammetilskuddet og øremerking fra hverandre er føringene som følger øremerkingen. Rammetilskuddet blir i utgangspunktet gitt fritt, men kommunenes handlefrihet begrenses ved kommunene og reguleres av lovverk, handlingsplaner, minstestandarder og andre styringsverktøy. Noen av disse begrensningene gjør seg selvfølgelig også gjeldende overfor bruken av de øremerkede midlene. Sett i lys av dette er

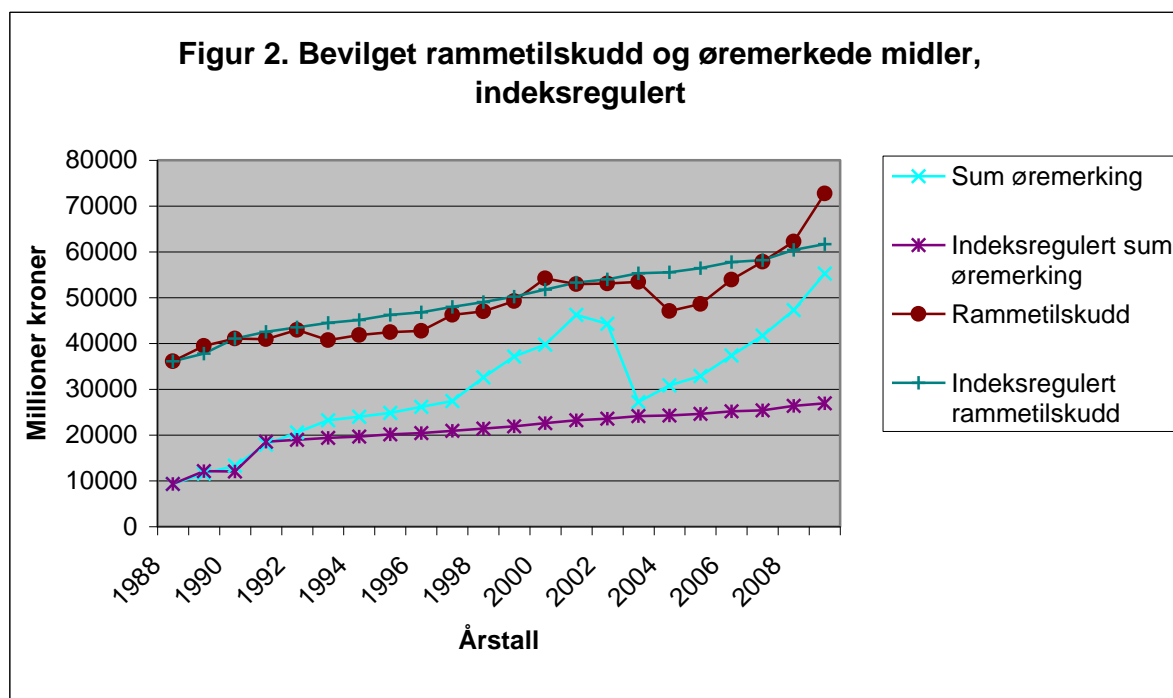
øremerkede midler ikke nødvendigvis mindre frie enn rammetilskuddet. Selv om de øremerkede midlene er låst når det gjelder bruken av dem kan man argumentere for at kommunenes frihet er ivaretatt så lenge kommunene står fritt til å takke nei til midlene. Det valget har de ikke ved lovpålagte oppgaver. Slike føringer kan være en nødvendig kvalitetssikring, samtidig som det binder opp prioriteringen av ressurser til en bestemt gruppe (Bernt 1997:191). Føringene er som regel ikke frivillige, i motsetning til om man vil søke øremerkede penger. Rattsø og Sørensen argumenterer for at likhetstankegangen alltid vil stå mot lokaldemokratiet, og effektiviteten vil være den tapende parten (Rattsø og Sørensen 1997:154).

Et annet forhold som skiller øremerkede midler og rammetilskuddet er effektiviteten ved systemene. Rammetilskuddet er lite byråkratisk og en relativt stabil bevilgning som ikke varierer mye fra år til år. Slik er det ikke med øremerking som ofte har et mye kortere perspektiv og skal gå inn i den normale driften av kommunen. Gjennom å øremerke midler risikerer kommunene dermed å bruke ressurser på å bygge opp tiltak de senere ikke får egne penger til å drifte. Rapporteringsmessig er også finansieringene veldig forskjellig. Rammetilskuddet krever vesentlig mindre rapportering, mens bruken av øremerkede midler ofte må rapporteres slik at det tydelig fremgår at midlene er brukt på det de faktisk var øremerket til. Et annet forhold som gjør øremerkede midler mindre effektive enn rammetilskuddet er det at man gjennom øremerking kan få utbygging av et tjenestetilbud en kommune egentlig ikke trenger og som de ikke ville bygd ut uten de ekstra øremerkede midlene. Det gjelder kanskje særlig øremerkede midler som er fullfinansiert. Når dette gjør seg gjeldende oppstår det Jan Fridthjof Bernt beskriver som ritualisering hvor formell regeletterlevelse skyver rasjonell tilpassing helt til siden (Bernt 1997:191).

Demokratisk sett er det også skiller mellom øremerkingen og rammetilskuddet, selv om ingen av dem kan sies å være udemokratiske. Stortinget bestemmer hvordan øremerkingen skal brukes, mens det er lokaldemokratiene som i stor grad bestemmer hvordan rammetilskuddet brukes, men med de begrensningene jeg har vært inne på tidligere. Ulik politiske sammensetning på kommunalt og nasjonalt nivå kan også påvirke forholdet mellom øremerkingen og rammetilskuddet. Øremerkingen av barnehagesatsingen kan ses på som et utslag av dette. Regjeringen vil gjennom å øremerke utbyggingen sikre at også kommuner som styres av andre partier, eller med andre prioriteringer enn regjeringspartiene bygger barnehager. Samtidig styres pengene til barnehagene unna den lokale prioriteringsdebatten.

Hadde pengene blitt bevilget gjennom en økning av rammetilskuddet ville pengene også gått til kommuner med god nok barnehagedekning. Det blir et paradoks i bevilgningen at kommuner med sentrum- venstre flertall som tidligere har prioritert barnehageutbygging av egne midler ”straffes” gjennom at de nå ikke får penger til denne utbyggingen. Det får derimot kommuner som har prioritert annen politikk i kommunene. Et slikt scenario ser vi konturene av når det gjelder økningen av rammetilskuddet som skulle gå til flere stillinger i barnevernet, det har de foreløpig ikke gjort i så stor grad som regjeringen ønsker. Det har ført til at lokale krefter nå ber om at pengene øremerkes slik at de kommer frem (NRK 2010). Selv ikke kommunene med flertall av samme politiske koalisjon som regjeringen har fulgt opp føringene som ble gitt gjennom økningen av rammetilskuddet. Saken er også et eksempel på at det ikke nødvendigvis er de som bruker pengene som er mot øremerking. For barnevernet i kommunene ville øremerking gjort at pengene ble tatt ut av den lokale prioriteringsdebatten og dermed kommet til deres avdeling.

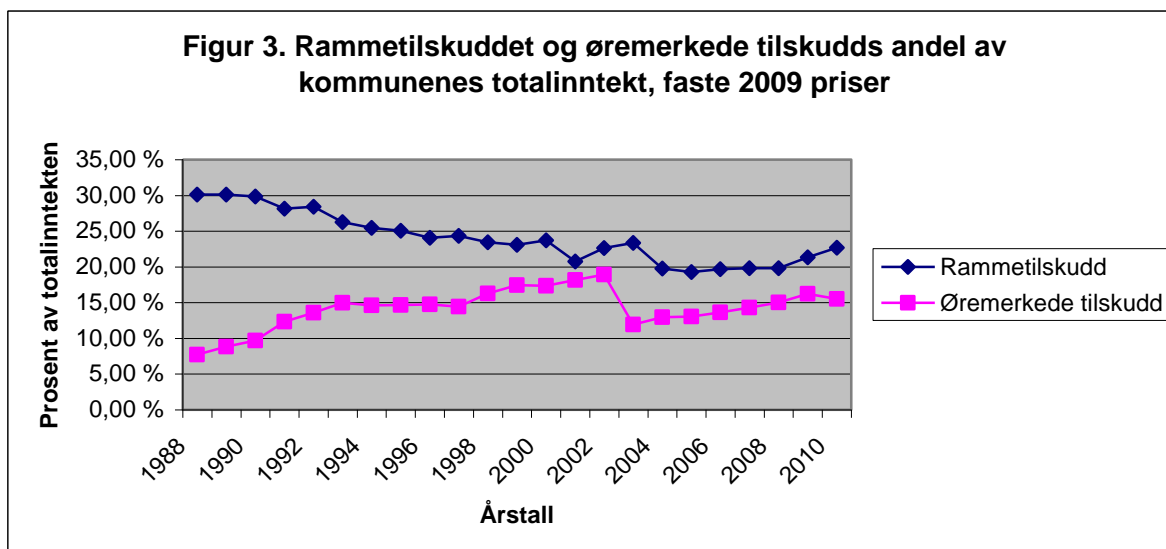
Uviklingen i bruken av øremerking og rammetilskudd skiller seg også fra hverandre.



Kilder figur 2: Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2004 og april 2009 og Statistisk Sentralbyrå 2010a

Som figuren viser har rammetilskuddet i stor grad vært tilnærmet indeksregulert og uten store svingninger, kanskje med et unntak av perioden etter 2004. Bruken av øremerking har på sin side gradvis vokst mer enn indeksregulering skulle tilsi, spesielt etter 2005.

Nedgangen fra 2003 til 2004 skyldes flyttingen av sykehusene bort fra fylkeskommunene. Det kanskje mest spesielle med utviklingen er at den tilsynelatende har vært veldig jevn. Verken rammetilskuddet eller øremerkingen har vist store svingninger. Utviklingen i bruken har stort sett gått oppover, særlig gjelder dette øremerkingen. Det betyr at ett av målene budsjettreformen var ment å løse, stabilitet i inntektsgrunnlaget, ser ut til å være nådd. Siden 2005 har både bruken av øremerking og rammetilskuddet økt i mer enn hvis overføringene ble indeksregulert. Også i denne perioden har bevilgningene gjennom øremerking økt mer enn rammetilskuddet, noe av dette skyldes den storstilte satsningen på barnehageutbygging som gjennomføres gjennom øremerkede midler. Dette er en tendens vi også ser i figur 3. Hvor stor andel av de totale bevilgningene tilskuddene utgjør har også endret seg siden 1988. Mens rammetilskuddet i 1988 utgjorde 30 % av kommunenes totalinntekter, utgjør det i dag bare i underkant av 25 %. For øremerkingen er dette bildet annerledes, det har vokst fra i overkant av 7 % i 1988 til over 15 % i dag. Det har vært endringer i hva som inngår i rammetilskuddet og øremerkede midler som gir utslag i tabellen. Hadde ikke ansvaret for sykehusene blitt flyttet, men fortsatt vært øremerket over kommuneoverføringene ville andelen øremerking antagelig vært større enn rammetilskuddet i dag. I dag er det barnehagesatsningen som i stor grad sørger for veksten i øremerkingen. Endringer i oppgaveansvar og tilbud påvirker dermed de bakenforliggende forholdene for inntektene. Hvis man ser på rammetilskuddet som frie midler, og øremerkingene som ufrie, kan heller ikke tabellen tolkes dit hen at kommunene har blitt mer eller mindre frie. Figuren er allikevel et tydelig signal på at rammetilskuddet og bruken av øremerking nærmer seg hverandre i viktighet. De siste årene viser figur 3 at de i stor grad har lik utvikling og at avstanden kan ha stabilisert seg. Samtidig ser man tendensene av en endring i utviklingen for 2010, hvor det kan se ut som om bruken av øremerking går ned. Hvor reell den nedgangen er, er usikker siden tallene for 2010 er anslag. De henger sammen med starten på utfasingen av tilskuddene som ble gitt i forbindelse med utbyggingen av barnehagene som er planlagt sluttført i 2011 (Kommuneproposisjonen 2010). Samtidig har regjeringen også varslet at driften av barnehager samt noen mindre øremerkede midler knyttet til barnehagene skal innlemmes i rammetilskuddet. Samlet utgjorde dette 26,3 milliarder kroner (Kommuneproposisjonen 2011:23). Det vil bety en stor nedgang i bruken av øremerking og vil i så måte være et markant brudd på den utviklingen figur 2 viser.



Kilder figur 3: Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2004 og april 2009

3.6 Oppsummering

Det har skjedd formelle endringer i inntektssystemet siden reformen i 1986, men endringene har fulgt de samme prinsippene og linjene som ble lagt slik at reformen på mange måter er fullført. Fortsatt utgjør skatteinntekten og rammeoverføringene kommunenes største inntektskilder, men særlig rammetilskuddet er satt under press. Bruken av øremerkede midler har økt svært jevnt, samtidig som øremerkede tilskudd flyttes over i rammetilskuddet. Dette kan oppfattes som en utvanning av friheten rammetilskuddet var ment å forsterke. Hvis pengene også etter at de er flyttet over i rammetilskuddet oppfattes som låst til det de i utgangspunktet var øremerket til er reduksjonen i kommunenes frie inntekter større enn hva man kan lese av figurene. En rekke NOUer og stortingsmeldinger har gjentatte ganger slått fast at mer øremerking ikke er ønskelig. Forklaringen på hvorfor bruken av øremerking har økt kommer ikke fra et skifte i rådene politikerne får. Samtidig er unntaksbestemmelsene i den statlige veilederen mer enn romslige nok til å forsvare for de fleste øremerkede tiltak. På mange måter kan man si at rammetilskuddet representerer en politisk nødvendighet, mens øremerkingen står for den politiske viljen på Stortinget. Det kan også ha sammenheng med at rammetilskuddet er en mer komplisert og sammensatt ordning å ta stilling til enn enkeltforslag om øremerking. Fortsatt ser prinsippet om likhet mellom innbyggerne ut til å være det styrende for finansieringsopplegget for kommunesektoren. Under diskusjonen om finansieringen er det viktig å huske at bevilgningene til kommunesektoren ikke bare har

kommunalpolitiske mål, men de er også viktige i et distriktperspektiv, nasjonaløkonomisk og for velferdsstaten. Dette gjør finansieringen svært sammensatt og til tider preget av både politiske og praktiske kompromisser. Øremerking kan ses på som et redskap for å rette på uheldige utslag av dette, samtidig som det ser ut til å være enighet om at hvis man kan, bør det unngås.

4. Stortingspolitikernes argumentasjon

4.1 Innledning

Jeg vil i denne delen av oppgaven gå gjennom hvordan argumentasjonen har endret seg over tid, og hvordan partiene argumenterer ulikt seg i mellom. I tillegg vil jeg se på forskjellen mellom argumentasjonen i innstillingen til kommuneproposisjonen og stortingsdebatten. Analysen tar for seg argumentasjonen i perioden 1999 og frem til 2010. Partiene som har vært representert på Stortinget i perioden og deltatt i debatten eller avgitt merknader til innstillingen er Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre. Representanter fra andre partier og grupperinger er bare registrert med 3 innlegg i stortingsdebatten og vil derfor ikke bli tatt med i den videre analysen. Videre har partiet Venstre ikke vært medlem av kommunalkomiteen før 2005 og etter 2009. Allikevel har jeg tatt med argumentasjon fra merknader i perioder de var representert i regjeringen og det er anført at det er regjeringens syn som gjør seg gjeldende ikke for eksempel Kristelig folkeparti og Høyre. Merknader regjeringen står bak vil jeg tro er avklart med alle partiene i regjeringen også de partiene som ikke er med i komiteen. I debatten har representantene fra Venstre vært aktive også i de årene de ikke satt i Kommunal- og Regionalkomiteen.

4.2 Kategorisering av argumentasjonen

Jeg har valg å klassifisere partienes argumentasjon i innstillingen til Kommuneproposisjonen og referatet fra behandlingen av den, i fem kategorier. Sharpes verdier knyttet til kommunen: Frihet, demokrati og effektivitet og to funksjonelle: Enkelttiltak og behovet for statlig styring. Verdiene frihet, demokrati og effektivitet er hentet fra den klassiske begrunnelsen for kommunalt selvstyre gjennomgått tidligere i oppgaven og er en form for verdimessig argumentasjon. Dette i tråd med hva jeg skrev i innledningen. Endringer i bruken av disse verdiene kan ses på som endringer i det politiske grunnlaget for kommunene. Selv om verdisettet er gammelt er det fortsatt relevant siden konfliktlinjen mellom stat og kommune fortsatt er relevant, spesielt for bruken av øremerking. Andre verdier knyttet til kommunene

som for eksempel likhet har ikke i seg like klart denne konfliktlinjen. En annen åpenbar begrunnelse for å velge disse tre kategoriene er at de fortsatt mer eller mindre aktivt er i bruk hos politikerne, og for flere av partiene er det verdier de er tuftet på. Selv om noe av innholdet i verdiene har endret seg siden opprinnelsen, er det sammen med utvikling i samfunnet for øvrig og dermed gir de fortsatt forklaringskraft. Når jeg har valgt å klassifisere effektivitetsargumentasjonen som verdimessig og ikke funksjonell er det i hovedsak på grunn av opprinnelsen. Det er fullt mulig å argumentere funksjonelt når man velger den mest effektive måten å fordele midler på. Effektivitet er verdimessig argumentasjon er ganske enkelt fordi den i stor grad brukes av politikerne som en verdi, og ikke et funksjonelt argument og den er en av de tradisjonelle begrunnelsene for kommunene. Som analysen vil vise er bruken av effektivitetsverdien på vei ned noe som kan forklares av denne tvetydigheten. Den fjerde kategorien, statlig prioritering er i tråd med Hagen og Sørensens argumentasjon rundt behovet for statlige hensyn som begrunnelse for kommunen. Dette er også en argumentasjonskategori som kan gi svar på endringer i konfliktlinjen mellom stat og kommune. En reduksjon i bruken av verdiene som la grunnlaget for kommunen betyr ikke at politikken flytter seg til tilhengere av staten. Det vil denne kategorien kunne si noe om. Den siste kategorien, for enkelttiltak, er et forsøk på å plassere argumentasjon som går ut fra behovet for enkelttiltak fremfor en grunnholdning i forholdet til kommunen. En mulig feilkilde til denne kategorien er at det ikke er alltid politikerne ser behovet for å gi en annen enn funksjonell forklaring eller at det er verdier knyttet til enkelttiltaket de argumenterer for. Dette har jeg prøvd å ta høyde for i klassifiseringen. Når enkelttiltaksargumentasjon har en klar verdimessig forankring er den klassifisert som det og ikke som funksjonell argumentasjon. En økning i bruken av enkelttiltak kan også indikere en mer saksorientert og mindre verdifundert politikk. Behovet for statlige prioriteringer og enkelttiltaksargumentasjon er i stor grad funksjonell argumentasjon, begge er på ulike måter knyttet opp til hva som skal oppnås. Sammen utgjør de fem kategoriene er relativt tettmasket nett som fanger opp det meste av argumentasjonen brukt i analysen. Samtidig er det ikke så mange at argumentasjonen fragmenteres for mye, slik at endringer i større grad kan oppfattes som endringer i argumentasjonen og ikke tilfeldige utslag.

I klassifiseringen av holdningen til øremerking har jeg valgt å ikke ha en egen kategori for Vet ikke/ikke klart. De innleggene som ikke har avgitt en klar holdning til øremerking har jeg valgt å ikke klassifisere. Det skyldes i hovedsak at de er så få at de ikke ville gitt utslag i

tabellene og at de også er jevnt spredt mellom partiene, over tid og mellom opposisjonen og regjeringen.

Ingen av argumentene er klassifisert i mer enn 3 av kategoriene. Totalt har jeg kategorisert totalt 959 argumenter i Dunns klassifisering fordelt på 752 i innstillingen og 207 i debatten. I analysen gjort med verdimessig og funksjonelle kategorier er det 560 klassifiserte argumenter fra innstillingen og 165 fra stortingsreferatet. Det politiske innholdet er med andre ord litt mindre sammensatt enn formen i den politiske debatten. Kanskje ikke overraskende viser det at argumentasjonen var mer sammensatt i innstillingen sett i forhold til debatten i Stortinget hvor flere ulike begrunnelser i samme innlegg tilsynelatende er mer uvanlig.

Merknader til innstillingen som er avgitt av flere partier er talt en gang for hvert parti. Jeg har også klassifisert merknader alle partiene er enige om. Selv om de ikke sier noe vesentlig om forholdet mellom partiene, bortsett fra at de faktisk kan samarbeide, sier det noe om partienes egen argumentasjon. I debatten på Stortinget har jeg ikke talt innlegg for flere partier, selv om representantene som snakker for eksempel har snakket på vegne av en flertallsmerknad. Det er mulig å støtte den samme merknaden, men med ulik begrunnelse, samtidig som det kan være vanskelig å tolke hvor politikerne slutter å snakke for flere enn seg selv og går over til å argumentere for sine unike meninger. Et innlegg kan også inneholde henvisninger til flere forskjellige typer og former argumentasjon. Jeg har i de tilfellene valgt å telle hvert argument flere ganger slik at man får frem bredden i argumentasjonen. Dette gjelder selvfølgelig ikke de innleggene som argumenterer både for og mot øremerking, når det er tilfelle har jeg valgt ikke å klassifisere i synet på øremerking. Tellingene i seg selv sier ingenting om hvilken argumentasjon partiene tillegger mest vekt.

I første del vil jeg gå gjennom formen på argumentasjonen ut fra Dunns argumentasjonsklassifisering. Videre vil jeg redegjør for partienes ulike argumentasjon og holding til øremerking før jeg går videre og ser på fellestrekk og ulikheter mellom partiene. Deretter vil jeg se på om partiene oppfører seg ulikt avhengig av om de er i opposisjon eller ikke og om argumentasjonen til politikerne har endret seg i den perioden jeg har sett på debatten og innstillingen.

4.3 Dunns argumentasjonsklassifisering

Dunn klassifiserer argumentasjon i 11 ulike kategorier. De er: Appell til autoritet, metode, generalisering, klassifisering, årsaksslutting, tegn/symbol, motivasjon, intuisjon, metafor, etikk og parallelt tilfelle (Dunn 385-408:2004). Appell til autoriteter er en henvisning til at representanten støtter seg på noen andres meninger eller fakta og på den måten forsøker å gi argumentet sitt større tyngde. Metodeargumentasjon som ingen av politikerne i min analyse har brukt. Det knytter seg til måten argumentet har blitt til på, for eksempel gjennom kvalitativ fremfor kvantitativ metode, eller henvisning til at det var svakheter ved utvalget i studien. Generalisering er å argumentere med at noe som fungerer for en gruppe også må fungere for andre mer eller mindre lignende grupper. Klassifiseringsargumentasjon er når man bruker informasjon på et område om klassen/gruppen som argument for at man skal/ikke skal iverksette tiltak på andre områder for gruppen. Ved bruk av årsaksslutting knytter argumentasjonen seg til at årsaken til problemet må løses for å få den ønskede effekten. Tegn/symbolargumentasjon tar ofte form av å fremheve en persons egenskaper for eksempel at en flink fotballspiller får høy lønn og derfor må andre fotballspillere også få høyere lønn. Motivasjonsargumentasjonen knytter seg til målene politikerne har, uavhengig av de faktiske forholdene. Intuisjonsargumentasjon kan også karakteriseres som magesfølelse, gjerne basert på lang erfaring og kjennskap til feltet som til sammen danner argumentet. Analogier er i stor grad først og fremst retoriske grep, for eksempel gjennom at lederskifter i private bedrifter gir positive utslag, derfor bør man oftere bytte ledere i offentlig sektor. Parallele tilfeller knytter seg til at man henter henviser til andre situasjoner. Det er kanskje mest kjent brukt som argument for NPM, det gir positive effekter i andre land, derfor bør det også fungere i Norge. Dunns siste argumentasjonsklassifisering er etisk argumentasjon. I norsk politikk er slik argumentasjon gjerne brukt i saker knyttet til enkeltindivider og regelverkets konsekvenser for dem. Vi må ha råd til å redde alle liv, koste hva det koste vil osv. (Dunn 385-410:2004). Mange av argumentene i analysen er sammensatte og inneholder elementer som gjør at de passer inn i flere kategorier. Når det har vært tilfelle har jeg klassifisert de innen kategoriene som i hovedsak ble brukt. Derfor er antallet i de ulike klassene i sum høyere enn antallet argumenter.

Metode og klassifiseringskategoriene er ingen argumenter fra debatten eller innstillingen.

”Ingen argumenter” er ikke klassifisert på grunn av manglende kategori.

4.3.1 Ulikheter mellom partiene

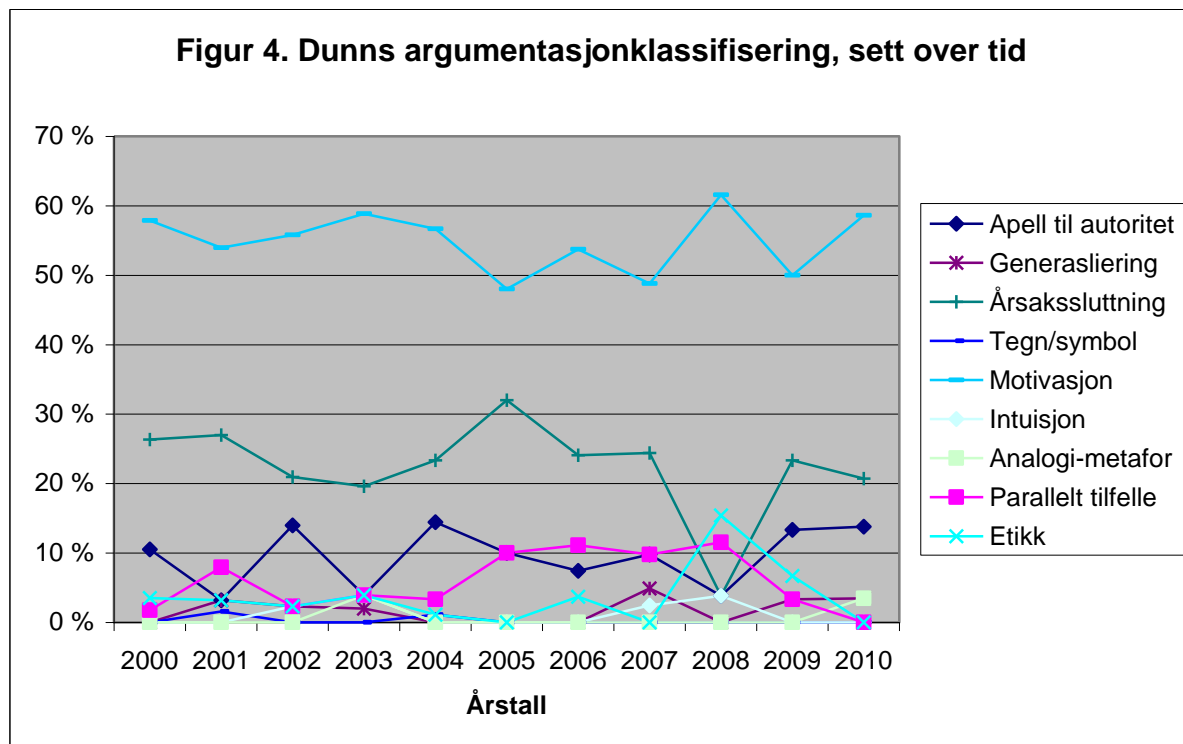
Dunns formanalyse viser at det er relativt liten forskjell mellom partiene. Fordelingen mellom de ulike kategoriene er i tillegg veldig skjev. Tre av kategoriene motivasjon 54 %, årsaksslutting 28 % og appell til autoritet 11 %, utgjør nesten 95 % prosent av den samlede argumentasjonen. Videre gir henvisninger til parallelle tilfeller og etikk samlet ca 5 %. Den største forskjellen mellom partiene er i kategorien årsaksslutting hvor Venstre har 20 % av argumentasjonen sin mens Fremskrittspartiet har 31 %, de andre partiene ligger mellom 25-29 %. Forskjellen kommer i hovedsak fra innstillingen, hvor Venstre på grunn av manglene representasjon i komiteen har vesentlig færre argumenter enn de andre partiene. Ser man i forhold til de andre partiene skiller verken Venstre eller Fremskrittspartiet seg i særlig grad ut. I stortingsdebatten har både Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti flere referanser til årsaksslutninger enn Fremskrittspartiet.

Selv om det er marginale størrelser på 5 % for Sosialistisk Venstreparti og 4 % for Fremskrittspartiet er det et poeng at de topper bruken av etisk argumentasjon, men med litt ulik henvisning til hva som er etisk. Kristelig folkeparti og Venstre appellerer mest til autoriteter, mens Fremskrittspartiet gjør det minst, allikevel er ikke avstanden fra ytterkant til ytterkant mer enn 6 % med de andre partiene jevnt fordelt. I bruken av motivasjonsargumentasjon er forskjellen størst mellom Sosialistisk Venstreparti med 49 % og Arbeiderpartiet 57 %, også her fordeler de andre partiene seg jevnt mellom ytterpunktene. Ser man argumentasjonen fra innstillingen og referatet hver for seg øker forskjellene noe, men uten store variasjoner, særlig i innstillingen. I referatet er forskjellene noe større, men der er også antallet argumenter klassifisert vesentlig lavere. Et utslag jeg mener det er verd å kommentere er allikevel at bruken av parallelle tilfeller øker kraftig, særlig hos Senterpartiet som har 17 % av argumentasjonen sin fra referatet klassifisert som det. Selv om utslagene er relativt store i prosent er det viktig å huske på at dette er alle tall under som et resultat av 5 eller færre talte argumenter. Det kan derfor være store innslag av tilfeldigheter i fordelingen. Hovedgruppene, årsaksslutting, motivasjon og appell til autoritet er fortsatt dominerende.

Det viktigste funnet i argumentasjonsklassifiseringen fordelt på partier er at de argumenterer veldig likt i form. Både på tvers politisk og i innstillingen og referatet. Samtidig er det viktig å huske at selv om argumentasjonen er lik i form, trenger den ikke være lik i innhold, noe jeg skal komme tilbake til senere.

4.3.2 Utvikling 1999-2009

Klassifisering over tid med Dunns klassifiseringer viser mye av det samme som klassifiseringen mellom partiene, det har vært stabilt.



Kilder: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet Stortingsdebatt 1999-2009.

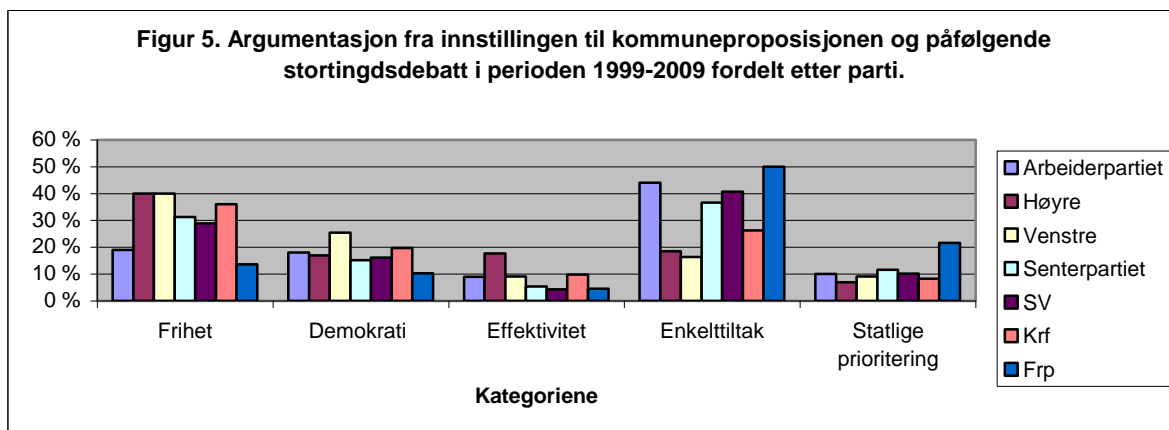
Motivasjonsargumentasjon og årsaksslutninger er fortsatt de mest dominerende. Appell til autoritet og henvisninger parallelt tilfeller er de to andre mest brukte. Det er ikke store forskjeller mellom argumentasjonen i debatten og innstillingen, men årsaksslutning er mer dominerende i innstillingen. I debatten er bildet marginalt mer sammensatt. Stabiliteten over tid er allikevel stor og det ser ikke ut til å være noen gryende tendenser, ut over noe nedgang i bruken av årsaksslutning,

Hvor mange innlegg og merknader som berører øremerking er også relativt stabilt, selv om det etter 2004 ser ut til å være en nedgang i henvisning til øremerking. Ved bruk av Dunns klassifikasjoner finner jeg heller ingen vesentlig forskjell på hvordan det argumenteres mellom opposisjon, posisjon og når de opptrer samlet. Regjeringen argumenter noe mer med motivasjonsargumentasjon og mindre med årsaksslutninger, selv om det ikke er mer enn 10 % forskjell noen av stedene.

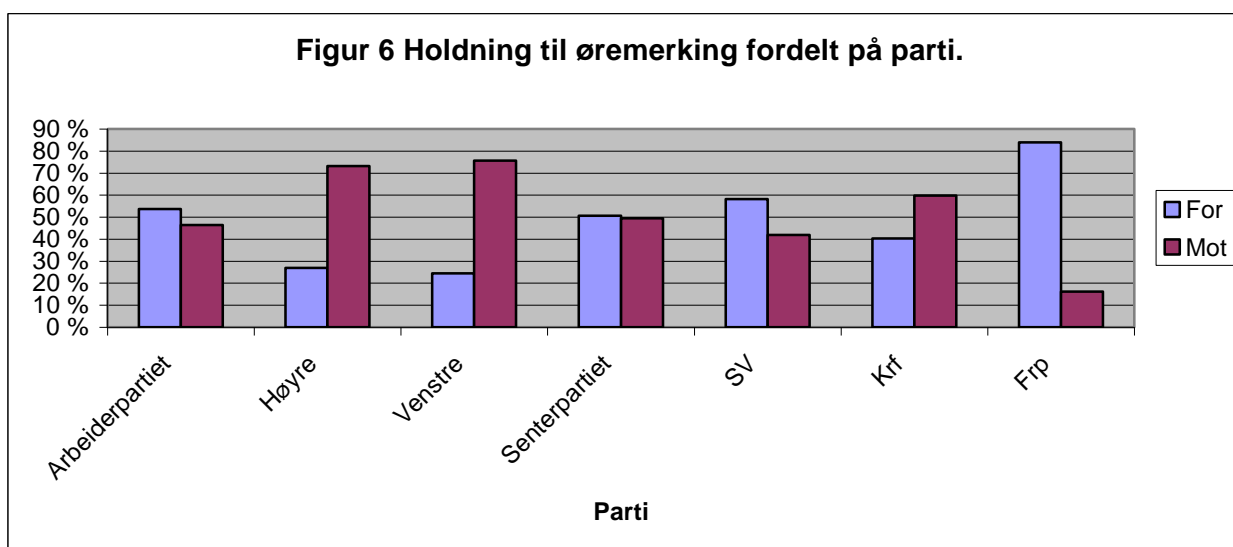
Det er ikke vesentlige forskjeller i formen mellom de som argumenterer for og de som argumenterer mot øremerking. Motivasjonsargumentasjon er fortsatt dominerende og står for over 50 % av argumentasjonen. Henvisninger til parallelle tilfeller er større enn appell til autoriteter og er den tredje mest brukte argumentasjonsformen for motstandere av øremerking, men ikke for tilhengerne. Forskjellene er allikevel små og slik at resultatet i noe grad kan være utslag av tilfeldigheter og dermed representere mer tendenser enn absolutte størrelser. Politikerne ser ut til å argumentere veldig likt i form, med noen få og små unntak som delvis kan forklares av tilfeldigheter siden antallet argumenter er så lavt.

4.4 Hvordan argumenterer politikerne

Partiene fordeler seg ikke etter den tradisjonelle Høyre - Venstre aksene og det er store forskjeller i partienes holdning til øremerking, også når man ser debatten og innstillingen under ett. Sammen med Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti er Senterpartiet det partiet som deler seg mest på midten, selv om det argumenteres mest for øremerking fra Sosialistisk Venstreparti. Fremskrittspartiet utgjør ytterpunktet for tilhengerne, men motsatsen på den andre siden er to andre borgelige partier, Høyre og Venstre. Holdningen figur 6 viser er i tråd med hovedlinjene fra partiprogrammene, bortsett fra Fremskrittspartiet som har en mer sammensatt holdning i partiprogrammet enn hva de viser i debatten. Samtidig er det verd å merke seg at Senterpartiet er delt på midten mellom argumentasjon for og mot øremerking. Dette passer dårlig i et bilde av at friere kommuner er sterkere kommuner, noe som tradisjonelt har vært en av Senterpartiet sine hovedsaker (Senterpartiet 2009). Sett i lys av de ulike regjeringene vi har hatt i perioden er partiene, med unntak av Senterpartiet konsekvente og samler seg. Figuren viser også at et evt. regjeringssamarbeid mellom Høyre og Fremskrittspartiet blir en øvelse i å strekke seg langt når det kommer til kommunepolitikken og bruken av øremerking som styringsverktøy.



Kilde figur 5: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

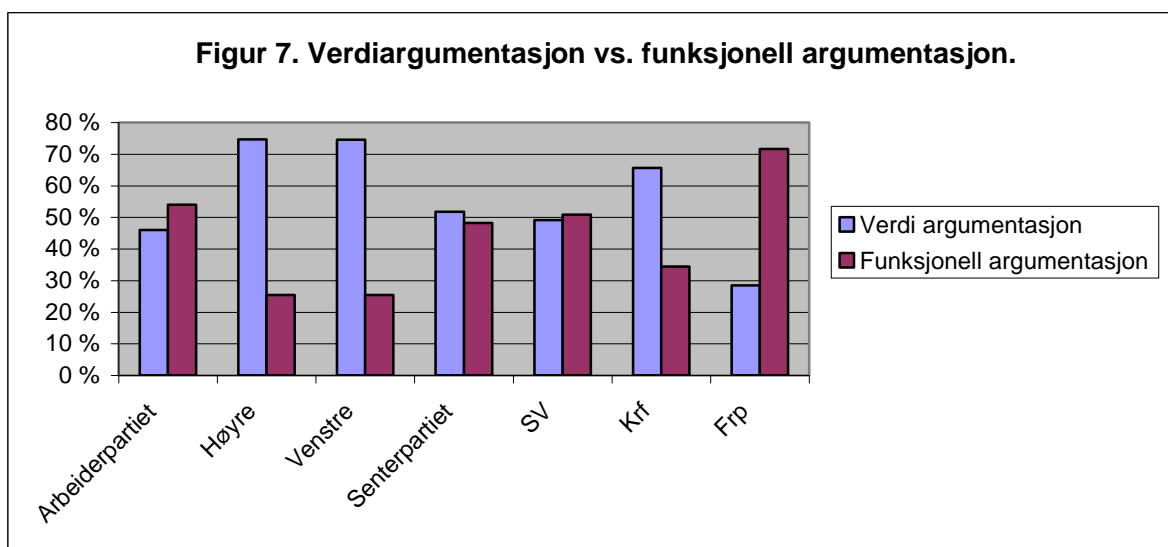


Kilde figur 6: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Høyre og Venstre er mest markant mot øremerking, mens Kristelig folkeparti har en litt mer sammensatt holdning. Fremskrittspartiet er det partiet som sammen med Venstre har den klareste holdningen til øremerking, men på hver sin ytterkant. Over 80 % av argumentasjonen til Fremskrittspartiet er for øremerking.

Figurene 5 og 6 støtter noen av funnene Hansen og Klausen gjorde i sin analyse fra 2002 (Hansen og Klausen 2002). Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet argumenterer mest for sentral styring, men fra å ha vært mellom Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti i Hansen og Klausens undersøkelse viser figur 5 at Fremskrittspartiet er den klareste tilhengeren av statlig styring av overføringene til kommunene. Arbeiderpartiet inntar en mellomposisjon sammen med Senterpartiet, mens Kristelig folkeparti viser større motstand

mot øremerking enn hva mellomposisjonen i Hansen og Klausens undersøkelse skulle tilsi. Høyre og Venstre plasserer seg også i denne analysen mot sentralstyring. Forskjellen mellom de to undersøkelsene kan være et utslag både av endring over tid og at denne argumentasjonsanalysen i større grad handler om enkelttiltak siden utgangspunktet for denne analysen er øremerking. Samtidig viser figurene 25-29 at det har vært endringer i den totale argumentasjonen i retning av mer sentralstyring. Det kommer jeg tilbake til senere i oppgaven.



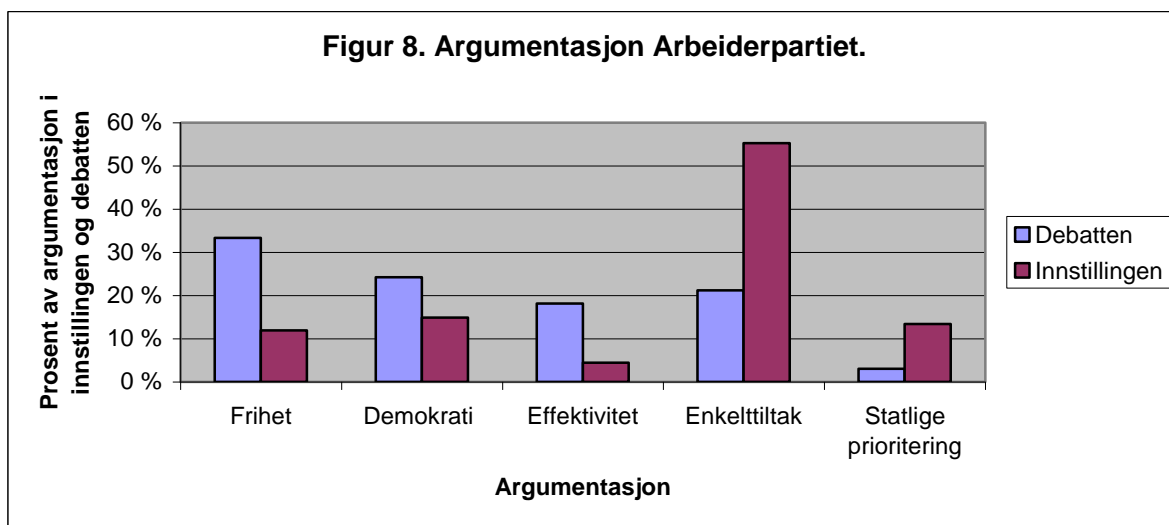
Kilde figur 7: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Figur 7 bekrefter det vi tidligere har sett selv om det er noen justeringer sett i lys av holdningen til øremerking. Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti er de eneste partiene som har en overvekt av funksjonell argumentasjon. Forskjellen mellom de tre partiene er stor og igjen ser man at det dannes tre blokker. Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti argumenterer i særklasse mest verdimessig, mens Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet inntar en mellomposisjon med Fremskrittspartiet som det andre ytterpunktet.

4.4.1 Arbeiderpartiet

I innstillingen og stortingsdebatten sett under ett argumenterer Arbeiderpartiet mest med enkelttiltak, ca 45 %. De argumenterer minst med behovet for statlige prioriteringer og

effektivitet, begge utgjør i underkant av 10 %. Dette er relativt likt med de andre partiene. Samtidig er det verd å merke seg at Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, begge har en overvekt av funksjonell argumentasjon. Det er særlig i forhold til bruken av frihet som arbeiderpartiets argumentasjon skiller seg ut sammen med Fremskrittspartiet. Begge partiene bruker mindre enn 20 % av argumentasjonen sin på dette, mens de andre partiene alle er rundt 30 % og høyere. Også i forhold til bruken av enkelttiltak som argumentasjon er Arbeiderpartiet i toppen, men der er avstanden til de andre partiene mindre. Partiet deler seg nesten på midten mellom funksjonell og prinsipiell argumentasjon, men med en liten overvekt av funksjonell argumentasjon. Denne delingen gjenspeiler seg også i holdningen til øremerking hvor 54 % argumenterer for og 46 % argumenterer mot. Det mest spesielle med dette er at partiet argumenterer forskjellig i innstillingen og i debatten. Mens det er en klar overvekt av argumentasjon for øremerking i innstillingen, er det en klar overvekt av motstand mot øremerking i debatten. Ikke overraskende skiller derfor partiets argumentasjon seg mellom innstillingen og debatten seg også.



Kilde figur 8: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

I innstillingen argumenteres det for enkelttiltak og behovet for statlige prioriteringer og dermed i større grad for øremerking. Dette har endret seg til debatten hvor det er de verdimessige holdningene som er i klart flertall. Mest interessant er det kanskje å se på bruken av frihetsargumentasjonen som i innstillingen nesten er fraværende, men er den mest brukte i stortingsdebatten. Forskjellen i argumentasjon kan ha bakgrunn i at det ikke nødvendigvis er de samme politikerne som sitter i komiteen og skriver merknadene og som

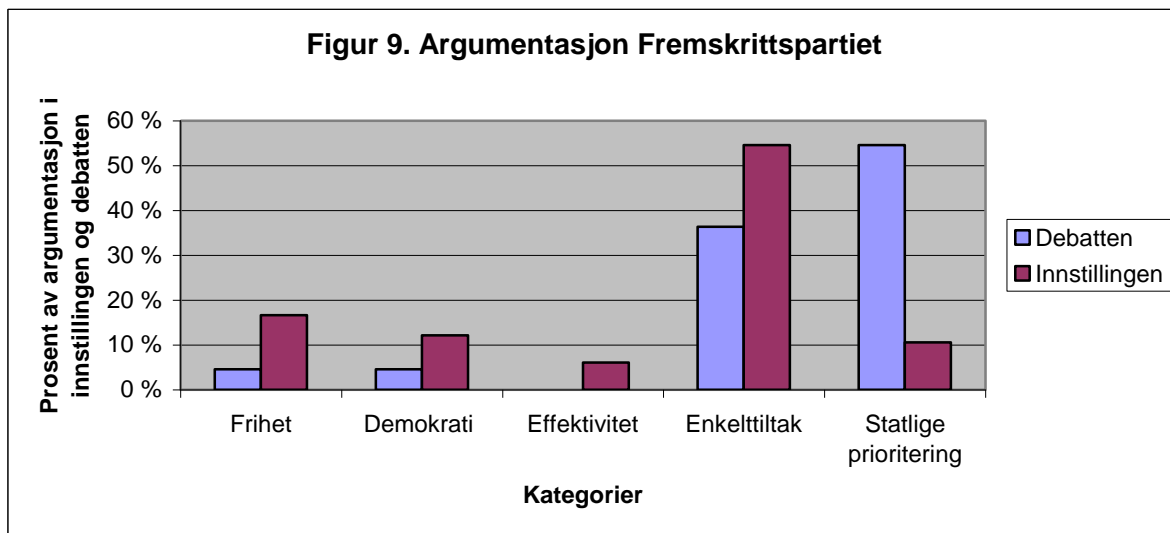
debatterer i Stortinget. En annen forklaring som gjelder alle partiene, ikke bare Arbeiderpartiet, er at merknadene skrives av andre enn representantene selv. Både rådgivere og for regjeringspartiene, departementene, bidrar til merknadsskrivingen. Samtidig kan man argumentere for at de på samme måte hjelper til å skrive innleggene som holdes i Stortinget slik at påvirkningen ikke kan forklare hele skillet. Rådgivernes bidrag kan ses på som en trussel mot demokratiet hvis beslutningene i praksis blir flyttet bort fra de folkevalgte og over til rådgiverne. Det kan argumenteres for at dette er en form for kvalitetssikring av vedtakene siden det er de mest kompetente som utformer politikken. Stortingspolitikeren aksepterer samtidig argumentasjonen i det de velger å holde innlegget, de ikke må følge rådgivernes innspill.

Arbeiderpartiet har som flere av de andre partiene mange tidligere ordførere og lokalpolitikere som representanter og disse tror jeg vil være mer tilbøyelig til å argumentere mot øremerking og for mer kommunal frihet og demokrati. En del politikere vil benytte sjansen til å drive litt lokalpolitisk markeringspolitikk for å vise velgerne sine at de ikke har glemt dem. Et eksempel på det er Berit Brørbys innlegg hvor hun sier at ”Kommunene skal få større handlefrihet og bedre muligheter til å prioritere selv og ta selvstendige valg”(Brørby 2000:3684). Et slikt markeringsbehov forsterkes av at hun er tidligere lokalpolitiker fra Oppland og stilte til gjenvalg. Videre er merknadene i Arbeiderpartiet, kanskje mer enn noe annet parti, et resultat av også indre kompromisser mellom fløyene, slik at politikerne får et markeringsbehov for å vise hva de *egentlig* mener. Oppmerksomheten rundt det som sies i debatten er også større, den sendes på TV og Radio. Sammen med en større polarisering og frihet for representantene kan dette bygge opp under og forklare forskjellene.

4.4.2 Fremskrittspartiet

Fremskrittspartiet er det partiet som skiller seg mest fra de andre når det gjelder argumentasjonen de bruker. 80 % av argumentasjonen er støttende til øremerking, både i innstillingen og i stortingsdebatten. Bruken av behov for statlige prioriteringer som argument er dobbelt så høy hos Fremskrittspartiet sammenlignet med alle de andre partiene. Dette rimer dårlig med at partiet i stor grad er grunnlagt med motstand mot staten som hovedargument. Dette kan allikevel forklares med at motstanden mot kommunene er større enn motstanden mot staten, og at de ser på kommunene som en forlengelse av staten (Fremskrittspartiet 2009). De må med andre ord velge mellom to onder. Et annet forhold kan

være det som til tider kan virke som mistro til kommunepolitikerne. Ib Thomsen viser dette når han sier at ” *Argumentasjonen om at innlemmingen er basert på en antagelse om at lokalpolitikerne vet best å prioritere riktig* ” (Ib Thomsen 2007:3558). Hvor en slik mistro kommer fra skal ikke jeg spekulere i. Det ambivalente forholdet til staten kan forklare hvorfor Fremskrittspartiet er det partiet som er registrert med minst argumentasjon av de partiene som har vært representert i komiteen hele analyseperioden.



Kilde figur 9: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Videre argumenterer de sett innstillingen og debatten samlet, minst for frihet, demokrati og effektivitet, men mest for enkelttiltak. Ser man på forskjellene mellom innstillingen og debatten er argumentasjonen fra innstillingen litt mer sammensatt, men domineres av enkelttiltak som står for over 50 % av argumentasjonen. Behovet for statlig prioritering utgjør ikke mer enn rundt 10 %. Den funksjonelle argumentasjonen er dermed ikke så dominerende i innstillingen som i debatten der den utgjør over 85 % av argumentasjonen. Den store forskjellen mellom debatten og innstillingen er bruken av behovet for statlige prioriteringer. Over 50 % av argumentasjonen i Stortinget er statlig prioritering, mens enkelttiltak er redusert til i overkant av 30 %. ”... *man bør øremerke mer til kommunene og sørge for at tjenestene blir opprettholdt i forhold til de nasjonale, prioriterte mål som man bør ha*”(Ib Thomsen 2007:3559). Slik argumentasjon Thomsen bruker er typisk for hvordan Fremskrittspartiet argumenterer i stortingsdebatten. Litt overraskende er det at effektivitetsargumenter er lite brukt i innstillingen og ikke er registrert i debatten fra

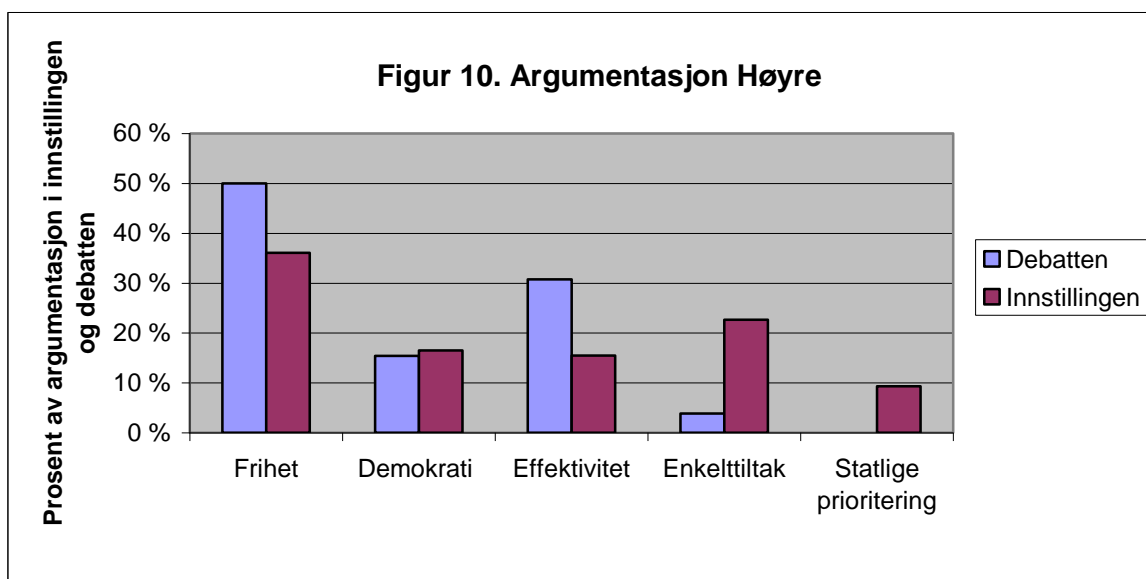
Fremskrittspartiets representanter. Man kan derfor argumentere for at debatten for Fremskrittspartiets del ikke dreier seg så mye om penger, men mer om at kommunene ikke bør få frie midler. Som hos Arbeiderpartiet kan innleggene i Stortinget være et utslag av ”hilse hjem”, men i motsetning til Arbeiderpartiet argumenterer Fremskrittspartiets representanter mot kommunenes selvstyre.

Et annet forhold som kan prege Fremskrittspartiets holdninger og debatt er at de aldri har vært i styringsposisjon nasjonalt og sjeldent lokalt. Dermed har de ikke vært nødt til å ta ansvaret, men i større grad drive enkeltsakspolitikk. Eventuelle konsekvenser øremerking kan ha på det helhetlige bildet og på lengre sikt er derfor ikke noe de har vært nødt til å forholde seg til. Dette er et bilde som kan endres nå som også Fremskrittspartiet har fått mer makt lokalt, med 17 ordførere etter valget i 2007. Disse lokalpolitikkerne med styringserfaring skyves oppover i systemet slik som Per Arne Olsen tidligere ordfører i Tønsberg som nå er nestleder (i permisjon høsten 2010). Samtidig er ikke denne veien like klar i Fremskrittspartiet som i andre partier. Partiets mest erfarne ordfører, Terje Søviknes som er ordfører i sin tredje periode, ble i 2010 vraket fra sentralstyret. Han ble imidlertid ikke vraket med begrunnelse i synet på øremerking, men på grunn av andre politiske standpunkter.

4.4.3 Høyre

Høyre er det partiet som argumenterer mest med effektivitetsverdien, i forhold til de andre partiene. Frihet er den mest brukte argumentasjonen. Dette er med på å danne grunnlaget for motstanden mot øremerking siden det ikke er den mest økonomisk effektive måten å fordele ressursene på. Som figur 5 og 10 viser, er dette en argumentasjon brukt dobbelt så mye av Høyres representanter som hos noen av de andre partiene. Partiet er også i toppen, sammen med Venstre, når det gjelder bruk av argumentasjon for kommunal frihet, mens det plasserer seg i midten i forhold til bruken av demokrati som argument.. *”Et vitalt lokaldemokrati er en stor verdi i seg selv, og jeg er tilfreds med at Regjeringen vil gi lokaldemokratiet vide rammer og stort handlingsrom, der det støttes opp om lokalt utviklingsarbeid i kommunene, noe som bidrar til større effektivitet og god samfunnsutvikling* (Hogsnes 2004:3423-24).

Dette er et typisk innlegg fra debatten. Den kommunale frihetens viktighet fremheves, samtidig som de gjør det klart at lokaldemokratiet og effektiviteten det medfører har en egenverdi. På dette feltet skille Høyre seg klart fra for eksempel Fremskrittspartiet som ikke tilsynelatende verdsetter kommunenes egenverdi på samme måte.



Kilde figur 10: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

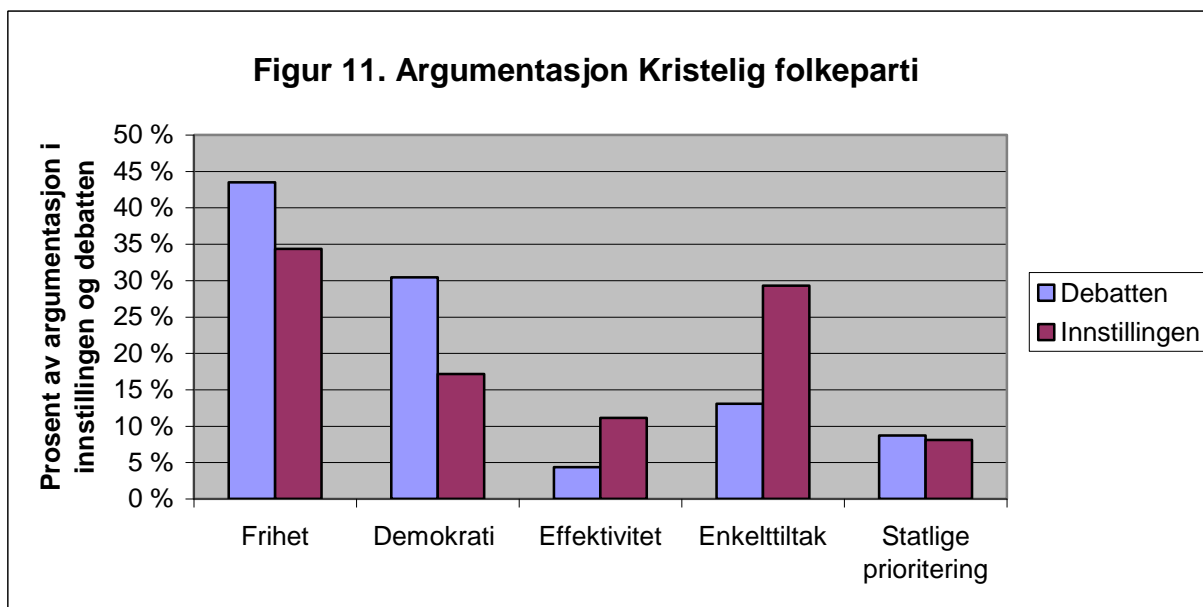
Høyre argumenterer nest minst for enkelttiltak med under 20 % av argumentasjonen sin i denne kategorien. Forskjellen mellom argumentasjonen i innstillingen og i debatten er påfallende når det kommer til bruken av funksjonell argumentasjon. Den funksjonelle argumentasjonen var nesten fraværende i debatten, men har fått litt rom i innstillingen. Hovedvekten av argumentasjonen er også i innstillingen verdimessig, men bildet blir mer sammensatt. Som for de andre partiene kan dette være et utslag av markeringspolitikk i Stortinget hvor det i større grad er en renere form for debatt med mindre kompromisser og hvor partiet og representantene i større grad representerer bare seg selv. Høyres støtte til enkelttiltak i innstillingen kan også være et resultat av at de på den måten har prøvd å få gjennom politikk også når de ikke sitter i regjering eller har sittet i mindretallsregjeringer. De har der søkt bredere støtte for tiltak de mener er riktige når de ikke har hatt muligheten til å styre etter sine idealer. Det kan også være et stikk til de som eventuelt sitter i regjering hvis Høyre har valgt å støtte enkelttiltak for å skape en konflikt med regjeringen. Et eksempel på det er merknaden om transport av funksjonshemmede som de ville ha øremerket (Innstilling 2003/2004:55). På den måten kunne de sette en gruppe opp mot regjeringen, noe som åpenbart var viktigere enn å forfekte sin verdimessige motstand mot øremerking. Holdningen til øremerking blir dermed en del av det politiske spillet, fremfor en ”ren” meningsdebatt.

Samtidig er kommunal frihet åpenbart viktig for partiet. Høyre er det partiet som har flest innlegg som berører emnet, totalt og i debatten. Dette bildet forsterkes av at det er det partiet

som sammen med Venstre viser størst motstand mot øremerking i sine innlegg. Over 70 % av innleggene tar stilling mot øremerking. Motstanden er størst i stortingsdebatten, men også godt over 60 % i innstillingen. Høyre er det partiet som argumenterer mest for effektivitetsverdien, og har en økning innstillingen til debatten. Krav om mer effektivitet i offentlig sektor er argumentasjon man kunne forvente å finne fra Høyres representanter, og funnene i analysen bekrefter dette.

4.4.4 Kristelig folkeparti

Kristelig folkeparti scorer verken høyest eller lavest i noen av kategoriene, selv om de er det partiet som etter Høyre er registrert med flest innlegg om øremerking. De er med andre ord trygt plassert i sentrum av diskusjonen. Som figur 5 og 11 viser er frihetsargumentet det mest brukte og det er en overvekt av den verdimessige argumentasjonen. Dette er et bilde som holder seg relativt godt også når man ser på forskjellene mellom argumentasjonen i innstillingen og i stortingsdebatten. Selv om Kristelig folkeparti ikke har en like dominerende overvekt av verdimessig argumentasjon som Høyre og Venstre kan man argumentere for at de har en lignende sammensetning av argumentasjonen sin.



Kilde figur 11: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

I forhold til de andre partiene er også spredningen mellom kategoriene jevnere i Kristelig folkeparti. Forskjellen i enkelttiltak mellom innstillingen og stortingsdebatten kan forklares

på samme måte som hos Høyre, som et resultat av politisk spill. Dette også fordi de har vært lengre perioder i mindretallsregjeringer og dermed ikke hatt flertall i Stortinget for å få gjennomført den helhetlige politikken sin. En mulighet til å komme rundt dette er gjennom å foreslå enkelttiltak som det er vanskelig å være mot, for eksempel tilskuddet til vertskommuner for tidligere HVPU- institusjoner (Innstilling 2002/2003:34). Den relativt jevne spredningen fører til at representanter fra partiet dermed argumenterer både for og mot øremerking. Et eksempel på det finner vi i innstillingen 1999/2000 hvor de først argumenterer mot detaljstyringen av kommunesektoren og ønsker å gi dem større frihet til å prioritere selv før de avslutter med å gå mot å fjerne øremerkingen av enkelte tiltak i kommunene (Innstilling 1999/2000:24).

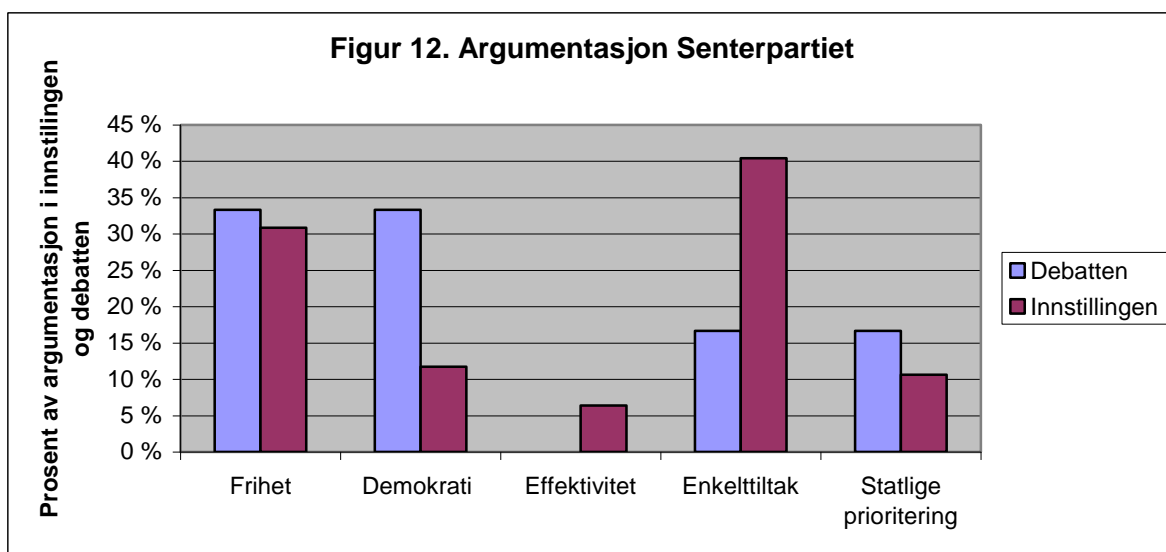
Økningen av demokrati verdien som begrunnelse i stortingsdebatten kan man tolke, på samme måte som de andre partiene, som en hilsen hjem. Kristelig folkeparti har mange lokale tillitsvalgte som ikke nødvendigvis er interessert i å høre at de er effektive, men at de er viktige. Behovet for statlig prioritering argumenterer de i hovedsakelig for når det kommer til svake grupper som de mener ikke blir høyt nok prioritert lokalt.

Delingen i argumentasjon finner vi også naturlig nok igjen i at partiet er relativt delt i synet på øremerking, men med en overvekt av argumentasjon mot øremerkingen. Motstanden er større i innstillingen enn i debatten, men det er det samme flertallet begge stedene. Lavere motstand i debatten kan forklares med at de der har benyttet sjansen til å snakke om tiltak de er for, men som stortingsflertallet ikke har prioritert. Et eksempel på det er Bjørg Tørresdal sitt innlegg fra 2008 hvor hun argumenterer for å videreføre det øremerkede tilskuddet til psykisk helsearbeid (Tørresdal 2008:3800). Dette er samme Tørresdal som i 2007 i debatten om kommuneproposisjonen argumenterte for at *”Det er viktig at staten styrer mest gjennom rammer og minst mulig gjennom øremerkinger. Da styrkes handlefriheten og lokaldemokratiet”* før hun avsluttet med å si at lokalpolitikere prioriterte like godt som stortingspolitikere (Tørresdal 2007:3563). Tørresdal er ikke alene, verken i Kristelig folkeparti eller i andre partier, om å argumentere begge veier på ulike tidspunkt.

4.4.5 Senterpartiet

Det er mulig å argumentere for at partiene i dagens regjering finner hverandre i usikkerheten rundt øremerkingen og at alle partiene både ser store fordeler og ulemper med det. Partiet

inngår kompromisser i regjeringsdeltagelse, noe som kan føre til en mindre ekstrem politikk enn hva man kunne forvente fra Senterpartiet på dette feltet. I Stortinget er demokratiargumentasjonen den mest brukte, men enkelttiltakene ser ut til å bli mindre viktig. Overgangen fra enkelttiltak til demokrati er den eneste store endringen i argumentasjonen mellom innstillingen og debatten. Som figur 12 viser holder bruken av de andre argumentene seg relativt jevnt, selv om effektivitetsargumentasjonen ikke blir brukt i debatten. Senterpartiet har vært i regjering store deler av perioden jeg har undersøkt og det kan ha påvirket hvordan de har argumentert i forhold til enkelttiltak. Uansett plasserer de seg sammen med de partiene de regjerer sammen med i dag med tanke på enkelttiltak. Summen av dette gir en deling mellom bruken av funksjonell og verdimessig argumentasjon. Senterpartiet er blant de som argumenterer minst for effektivitet og demokrati. Selv om forskjellene mellom partiene ikke er store mener jeg det er overraskende at Senterpartiet ikke argumenterer mer for lokaldemokratiet. Både frihetsargumentasjonen og enkelttiltak argumenteres det vesentlig mer for. Samtidig er de blant de partiene som argumenterer mest for enkelttiltak, vesentlig mer enn Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti.



Kilde figur 12: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Åslaug Haga hevder i debatten at det går et viktig skille mellom de som ”*ønsker levende folkestyre og handlefrihet til kommunene gjennom frie inntekter, og det partiet som ønsker øremerking og stykkprisfinansiering*” (Haga 2006:2745). Det er det vanskelig å være uenig med henne i, men skillet er tredelt, ikke todelt slik Haga hevder. Kleppa (2000:3677)

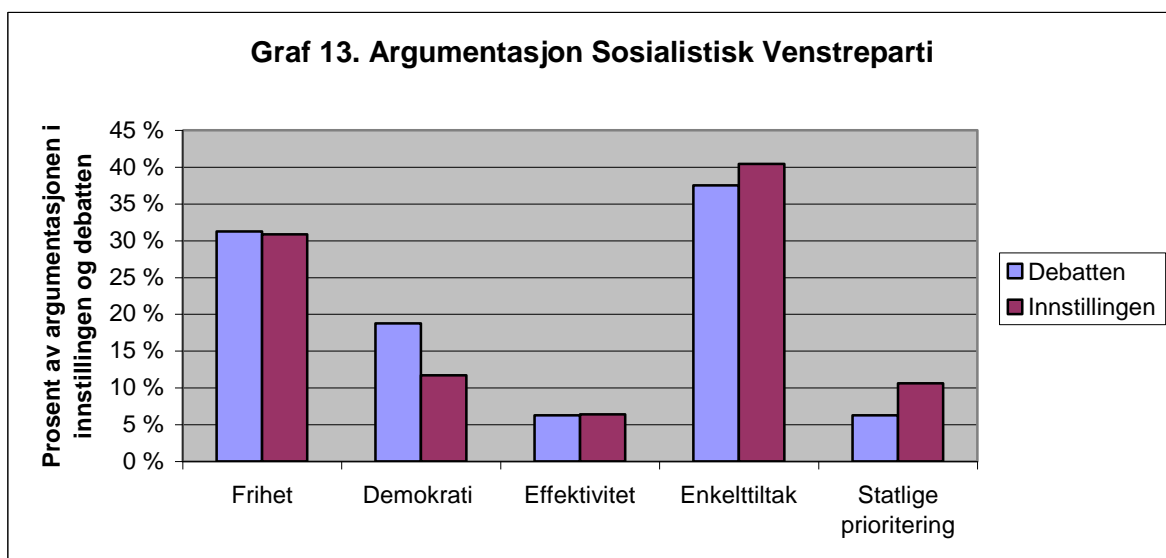
argumenterer for både hvordan kulturbåten Innvik og landslinjene i den videregående skolen bør øremerkes. Som figur 6 viser deler Senterpartiet seg på midten når det kommer til argumentasjon for eller mot øremerking. Dette er ikke overraskende siden partiet også var delt på midten i bruken av funksjonell og verdimessig argumentasjon.

Hagas viktige skille ser ut til å være mer tilstede i debatten hvor politikerne bare argumenterer på vegne av eget parti. Der er motstanden mot øremerking hos Senterpartiets politikere på i overkant av 60 %, se figur 12. Partiets representanter føyer seg dermed i rekken av stortingspolitikere som har markert støtte til øremerking i innstillingen, men som argumenterer mot øremerking i debatten. Partiet skifter altså tilsynelatende mening fra innstillingen til debatten. Dette er ikke overraskende for et parti som er kjent som ”ordførerpartiet”. Det som er overraskende er at motstanden ser ut til å falle i overgangen fra muntlig til skriftlig politikk. Et annet forhold kan være at de nettopp pga. alle ordførerne vet om en rekke tiltak rundt om i kommunene de gjerne skulle ha gjennomført, men som det ikke er rom for innenfor rammefinansieringen. Forskjellen mellom innstillingen og debatten er så stor at man kan spekulere i om partiet bevisst eller ubevisst forsøker å holde velgerne om ikke for narr, så i det minste holde den reelle politikken sin unna debatten.

4.4.6 Sosialistisk Venstreparti

Sosialistisk Venstreparti følger linjen fra partiprogrammet sitt og er et av de partiene som er mest for enkelttiltak (Sosialistisk Venstreparti 2009). Dette kan også henge sammen med at partiet store deler av perioden jeg har sett på har vært i opposisjon og dermed brukt enkelttiltak som virkemiddel til å få gjennom politikk på og å synliggjøre det de mener er grupper/tiltak som regjeringen ikke prioriterer høyt nok. Som figur 5 viser er effektivitetsargumentasjonen den minst brukte blant Sosialistisk Venstrepartis representanter sammenlignet med de andre partiene. Samtidig går det et skille mellom debatten og innstillingen. Det er særlig store endringer i bruken av demokrati verdien og behovet for statlige prioriteringer som argumentasjon. Som figur 13 viser er behovet for statlige prioriteringer fraværende som argument i stortingsdebatten, men utgjør i overkant av 10 % av argumentasjonen i innstillingen. Man kunne kanskje tro at et parti som i utgangspunktet oppfattes som en forsvarer av staten argumenterte mer for behovet for statlige prioriteringer. Som jeg har vært inne på tidligere kan dette henge sammen med at både kommunen og staten regnes som det ”offentlige” og at partiets representanter dermed ikke skiller mellom stat og

kommune. De følger Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet, når det gjelder oppslutning om enkelttiltak og frihet hvor begge er viktige, men enkelttiltak viktigst.



Kilde figur 13: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

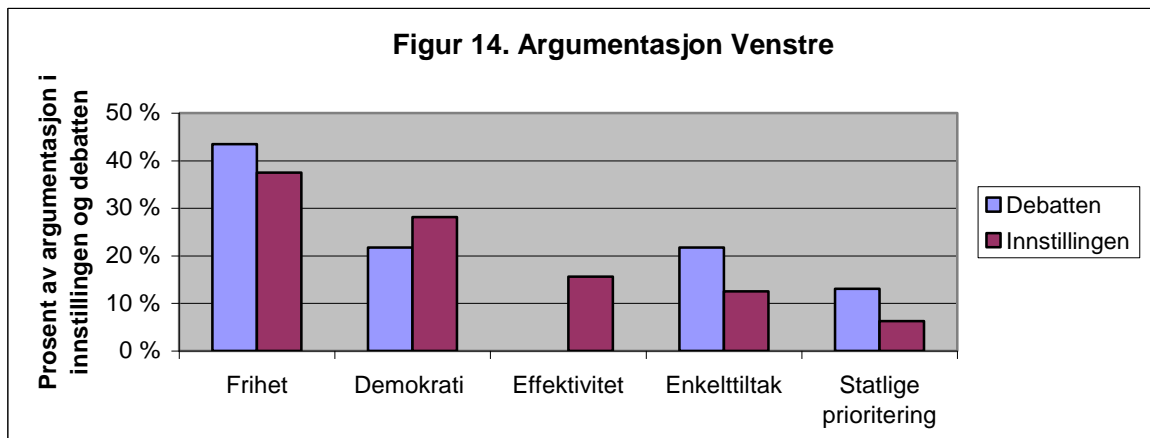
Ikke overraskende øker bruken av demokratiargumentasjonen fra innstillingen til debatten, men det kanskje mer upopulære behovet for statlig prioritering ikke brukes. En annen klar tendens er at bruken av den verdimessige argumentasjonen øker i debatten. Sett under ett deler Sosialistisk Venstreparti seg på midten med 50 % av argumentasjonen verdimessig og 50 % av argumentasjonen funksjonell. Delingen har de i felleskap med både med Kristelig folkeparti og Arbeiderpartiet når man ser debatten og innstillingen samlet. Hvordan denne delingen har utviklet seg over tid, har jeg dessverre ikke sett på pga. at tallene blir så små at eventuelle utslag vil være preget av tilfeldigheter. Sosialistisk Venstreparti har i debatten en liten overvekt av motstand mot øremerking, samtidig som det i innstillingen er en klar overvekt 60 %, som argumenterer for øremerking. Partiet skifter tilsynelatende mening fra den skriftlige til den muntlige politikken. Samtidig er ikke antallet ganger de argumenterer for eller mot øremerking nødvendigvis representativ for grunnholdningen til partiet, bare den praktiske politikken. Et annet forhold er at Sosialistisk Venstrepartis representanter i debatten står friere til å snakke om det de egentlig mener, uten at de trenger å forholde seg til regjeringspartnerne sine. Samtidig er ikke demokrativerdien spesielt kontroversiell, nesten ingen er mot lokaldemokratiet. Når Sosialistisk Venstrepartis representanter, sammen med de fleste andre partienes representanter, allikevel velger å bruke tid på

demokratiargumentasjonen som mange lokale tillitsvalgte er opptatt av kan det også for deres del oppfattes som en hilsen hjem til sine tillitsvalgte og folkevalgte i kommunene. Dette i noe mindre grad enn mange av de andre partiene ganske enkelt fordi Sosialistisk Venstreparti er det partiet som sammen med Senterpartiet har klart færrest innlegg om øremerking i debatten. Denne tilsynelatende manglende iveren etter å diskutere det kan henge sammen med at partiet er delt på midten i argumentasjonen sin og engasjementet er derfor ikke like sterkt som for saker de står mer samlet om. Det kan også argumenteres for at den manglende aktiviteten henger sammen med at partiet ikke har like mange representanter som en del av de andre partiene og dermed ikke så mange som har behov for å markere seg for befolkningen i hjemfylket.

4.4.7 Venstre

Venstre har ikke vært representert i Kommunal- og Regionalkomiteen i hele perioden. Dette gir utslag i at antallet merknader i innstillingen er vesentlig lavere enn hos de andre partiene. Partiet tar igjen de andre partiene når de kommer til debatten og er tredje mest aktiv med nesten dobbelt så mange innlegg som for eksempel Sosialistisk Venstreparti selv med færre representanter. Stor aktivitet i debatten kan henge sammen med nettopp det at de ikke sitter i komiteen og dermed blir stortingsdebatten det eneste stede hvor de kan få gjort sin politikk kjent. Videre har partiet tradisjonelt, og i følge partiprogrammet, en klar holdning til bruken av øremerking, Venstre er mot (Venstre 2009:75). Det er allikevel nyttig å se på hvordan Venstre argumenterer sett debatten og innstillingen under ett. Som figur 5 og 14 viser er Venstre det partiet som argumenterer mest med frihet og demokrati verdien. Det på tross av at Venstres bare var representert i Kommunal- og Regionalkomiteen sent i analyseperioden når bruken av frihetsargumentasjonen er kraftig redusert, noe jeg skal komme tilbake til når jeg går gjennom utviklingen over tid. De går også lengre i argumentasjonen sin enn mange av de andre partiene når de argumenterer for friheten. ”Jeg vil i den sammenheng få vise til Venstres forslag om å gi kommunene rett til å velge å få all finansiering fra staten som frie midler, uten øremerking” (Kongshaug 2008:3802). Ved bruk av frihetsargumentasjonen skiller de seg ikke veldig fra Høyre og Kristelig folkeparti, men partiet står i en særstilling i forhold til demokrati verdien. Forholdet mellom de andre partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, fordeler seg i intervallet 15-20 %. Venstres representanter står dermed i en særstilling når over 25 % av argumentasjonen er knyttet til demokrati verdien. Enkelttiltak

er den andre kategorien partiet skiller seg fra de andre. Sammen med Høyre og delvis Kristelig folkeparti argumenterer de vesentlig mindre for enkelttiltak enn de andre partiene.



Kilde figur 14: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

På grunn av den manglende representasjonen i komiteen er ikke sammenligningen mellom oppførselen i debatten og innstillingen like relevant for Venstre som for de andre partiene. Samtidig er det et paradoks at Venstre er blant partiene, sammen med Sosialistisk Venstreparti og Høyre, som har minst variasjon mellom debatten og innstillingen. Effektivitetsargumentasjonen er relativt mye brukt i innstillingen, men helt fraværende i debatten. Dette er et mønster vi ser også for de andre partiene som bruker effektivitetsargumentasjonen. Videre skiller Venstre seg fra de andre partiene gjennom at de bruker mer funksjonell argumentasjon, ikke mindre, i debatten enn i innstillingen. Dette endrer allikevel ikke dette som figur 5 viser at Venstre er det partiet som sammen med Høyre argumenterer mest med den verdimessige argumentasjonen. Venstre skiller seg også fra de andre partiene når det kommer til holdning til øremerking og hvordan det endrer seg fra innstillingen til debatten. Partiet er litt mer for øremerking i debatten enn i innstillingen. En slik holdning kan henge sammen med at de har sittet i opposisjon og dermed brukt enkelttiltak som virkemiddel til å få gjennomført sin politikk bit for bit. Litt overraskende er det kanskje at Venstres representanter argumenterer mer for statlig prioritering i debatten enn i innstillingen. Det kan være mange grunner til det, men den mest sannsynlige er at de på den måten har drevet symbolpolitikk og forsøkt å vise frem hvor de mener regjeringen ikke har gjort jobben sin, eventuelt at regjeringen gjør jobben sin, men at kommunene ikke følger godt nok opp. Det kan også være en hilsen til grupper av velgere som de gjerne vil markere

seg ovenfor. Dette utgjør allikevel ikke mange tilfeller og røkkes ikke ved det faktum at Venstre er det partiet som argumenterer mest mot øremerking som figur 6 viser.

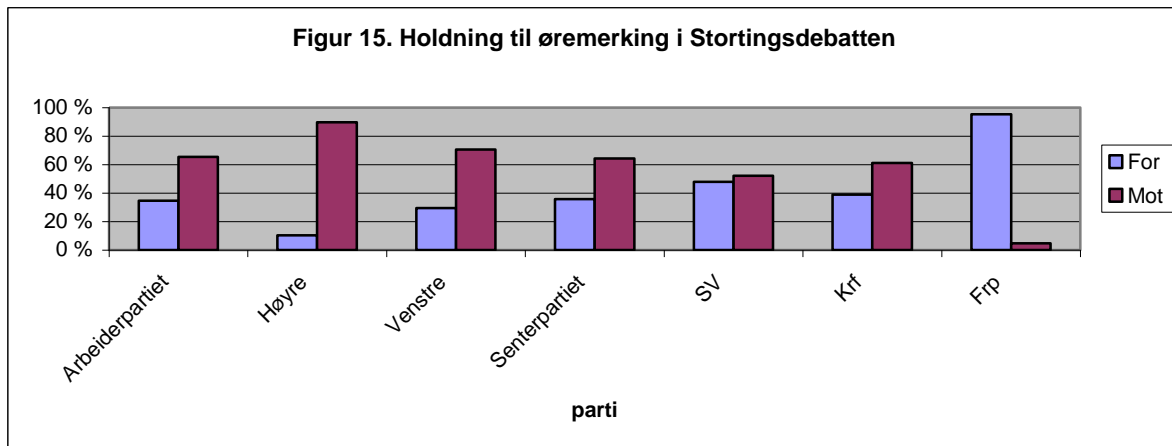
4.4.8 Andre partier/representanter

I perioden jeg har undersøkt har andre grupper/partier vært representert, men det er ingen av dem som har markert seg i debattene om øremerking knyttet til kommuneproposisjonen. De er derfor ikke med i av analysen.

4.5 Fellestrekk og ulikheter i partienes argumentasjon

Med unntak av Fremskrittspartiet er partiene relativt samlet. Samtidig er ikke forskjellen mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene så stor som mange av representantene skal ha det til i debatten når man ser på argumentasjonen de faktisk bruker. I grove trekk utkrystalliserer det seg tre ”grupperinger”. På den ene siden har man Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti som bruker den verdimessige argumentasjonen mest. Særlig er dette representativt for Høyre og Venstre, mens Kristelig folkeparti er nærmere en slags mellomposisjon i forhold til de partiene som har en mer delt holdning til øremerking. Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti har et mer sammensatt og delt syn på bruken av øremerking. De inntar alle en mellomposisjon hvor de argumenterer like mye med funksjonell som verdimessig argumentasjon. En slik deling er kanskje ikke veldig overraskende når man ser på hvem som har vært i regjering sammen i perioden, men det viser at partiene også når de ikke har vært sammen i regjering ser ut til å argumentere relativt likt. Fremskrittspartiet kan plasseres i en egen kategori. Spesielt skiller de seg fra de andre partiene når det kommer til bruken av funksjonell argumentasjon som er nesten like høy som Høyre og Venstres bruk av verdimessige argumentasjon. I motsetning til på sentrum - venstre siden av politikken ser det ikke ut til å være den samme samlingen til sentrum - høyre. Dette kan også henge sammen med at Kristelig folkeparti, Høyre og Venstre til tider har vært i regjering sammen og dermed hatt muligheten og behov for å samle seg om felles politikk. Fremskrittspartiet som i hele analyseperioden har vært i opposisjon, har ikke vært nødt til å inngå denne formen for kompromisser. Samtidig har de ikke vært helt frikoblet makten gjennom budsjettsamarbeid med mindretallsregjeringer, noe som allikevel ikke ser ut til å ha hatt konsekvenser for argumentasjon om hvordan pengene skal fordeles.

Denne variasjonen finner vi ikke like tydelig igjen i stortingsdebatten.

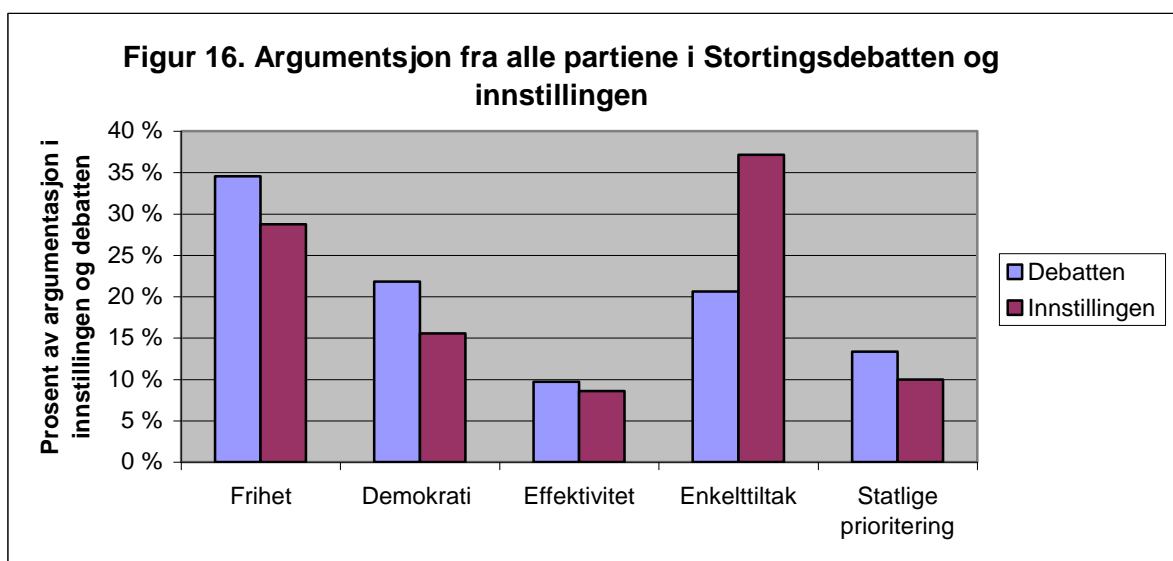


Kilde figur 15: Referatet Stortingsdebatt om kommuneproposisjonen 1999-2009.

Alle partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, argumenterer mot øremerking i stortingsdebatten. Bildet fra debatten er et helt annet enn i innstillingen. Dette kan utgjøre et demokratisk problem hvis partiene på denne måten prøver å vise at det ikke er samsvar mellom handling i innstillingen som er den praktiske politikken og debatten i Stortinget som i større grad er markeringspolitikk. Størst er denne forskjellen for Senterpartiet. Sett i lys av Aslaug Hagas utspill om at det er et klart skille mellom partiene som er for og mot detaljstyring blir det lite annet enn en bekreftelse på slik markeringspolitikk. Bildet er tilsynelatende mer nyansert enn hva hun hevdet og hennes eget parti plasserer seg i sentrum av konfliktlinjen hun skisserer. Samtidig er det ikke overraskende at det er i debatten forskjellene forsterkes og tydeliggjøres. Det overraskende er at partiene tilsynelatende ser ut til å skifte mening. Samtidig skiller ikke en telling som jeg har gjennomført på hva som er den grunnleggende holdningen for et parti, og hva man kan akseptere av avvik fra det. Den grunnleggende holdningen slås fast bare en gang i innstillingen, mens man i debatten i større grad gjentar det man synes er viktigst

Et annet forhold er at debattene i Stortinget i mindre grad dreier seg om enkeltsaker, mens det i innstillingen er enkelttiltakene som får mest oppmerksomhet. Det er partiene i større grad enige om og man bruker dermed verdiene til å skape debatt i salen. En slik forklaring støttes av figur 16 som viser at bruken av enkelttiltak som argument går ned i debatten sammenlignet med innstillingen. Dette fører også til at det er den funksjonelle argumentasjonen blir mindre brukt i debatten enn i innstillingen. Forskjellen mellom

debatten og innstillingen er ikke stor på de fleste feltene, bortsett fra bruken av enkelttiltak som argumentasjon. Mens alle de andre argumentasjonstypene får større plass i debatten, halveres argumentasjonen om bruken av enkelttiltak. En forklaring på dette kan være at partiene i innstillingen samler seg om enkelttiltak, og det er dermed ikke like interessant å diskutere dem i debatten. Videre er det trolig lettere å bruke plass i innstillingen til mindre grupper siden antallet og størrelsen på merknadene ikke er begrenset, noe taletiden i Stortinget til en viss grad er. Dermed kan de vise at de har brydd seg om mindre grupper, samtidig som de kan henvende seg til en større del av befolkningen når de debatterer i Stortinget.



Kilde figur 16: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Figur 16 viser økt bruk av alle argumentasjonstypene uavhengig av parti, bortsett fra enkelttiltak, fra innstillingen til debatten. Dette kan skyldes at det tilsynelatende er mindre fokus på enkeltsaker når politikerne diskuterer. En annen forklaring kan ganske enkelt være latskap fra politikerne. I stede for å sette seg inn i proposisjonen som diskuteres argumenterer de mer verdimelessig etter de gamle mønstrene de kjenner. På den måten kan de skape konflikt og debatt, uten at de trenger å diskutere sakenes realiteter. Politikernes dokumenter har blitt saksorientert, men debatten ser ikke ut til å følge det opp. Dette går på tvers av utviklingen mot en mer småsaksorientert debatt som Stortinget fra flere ulike hold har blitt kritisert for. Et annet forhold som er litt overraskende er at det argumenteres mer for behovet for statlig prioritering i debatten enn i innstillingen. Som jeg har vært inne på tidligere kan det være

mange forklaringer på det, avhengig av parti og om man er i posisjon eller opposisjon. Samtidig er denne søylen litt skjevt sammensatt, men ikke etter de samme mønstrene jeg har skissert tidligere. Arbeiderpartiet, Høyre og Sosialistisk Venstreparti argumenterer ikke med statlig prioritering i debatten, selv om de gjør det i innstillingen. For de andre partiene er bildet litt mer sammensatt, men de argumenterer jevnt over mer for statlig prioritering i debatten enn i innstillingen.

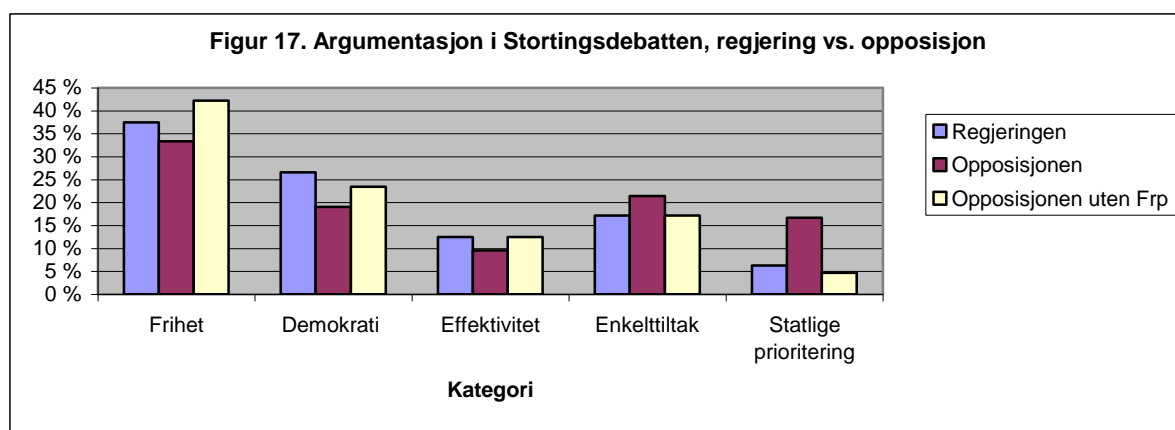
4.6 Posisjon vs. Opposisjon

4.6.1 Stortingsdebatten

Det blir ofte hevdet at regjeringsdeltagelse har en oppdragende effekt på partiene. Det som er sikkert er at særlig i koalisjonsregjeringer og mindretallsregjeringer må man inngå kompromisser. I perioden jeg har undersøkt har det både vært ulike mindretallsregjeringer av ett og flere partier Bondevik I og II, mindretallsregjeringer med bare ett parti, Stoltenberg I. I tillegg har det i siste del av perioden vært en koalisjonsregjering med flertall i Stortinget, Stoltenberg II. Det eneste partiet som ikke har deltatt i noen form for regjering i perioden er Fremskrittspartiet, deres holdninger vil derfor i noe grad styre opposisjonen. De er allikevel ikke helt frikoblet regjeringene, særlig gjennom de tre årene de inngikk budsjettforlik med Bondevik II regjeringen. Av alle partiene så er det Senterpartiet som har sittet lengst i regjering i perioden jeg har undersøkt. Det er mulig at kategorien ”regjeringen” og ”opposisjonen uten Fremskrittspartiet” blir som et resultat av at det har vært koalisjonsregjeringer både fra sentrum- venstre og sentrum- høyre i perioden, delvis med samme parti i regjering.

Figur 17 inneholder argumentasjon fra stortingsdebatten er det derfor ingen kategori for når regjeringspartiene står samlet med ett eller flere av opposisjonspartiene. Figuren viser at regjeringene bruker den verdimeslige argumentasjonen mer enn opposisjonen. Samtidig er det grunn til å merke seg at enkelttiltak som tidligere har skåret høyt, er lavere enn bruken av frihetsargumentasjonen både i og utenfor regjering. Det er på mange måter et paradoks at det er partiene i opposisjon som argumenterer mest for behovet for statlige prioriteringer, underforstått regjeringen gjør ikke jobben sin. Dette skyldes Fremskrittspartiet, og når deres innlegg tas bort ser man at opposisjonen faktisk argumenterer marginalt mindre for behovet

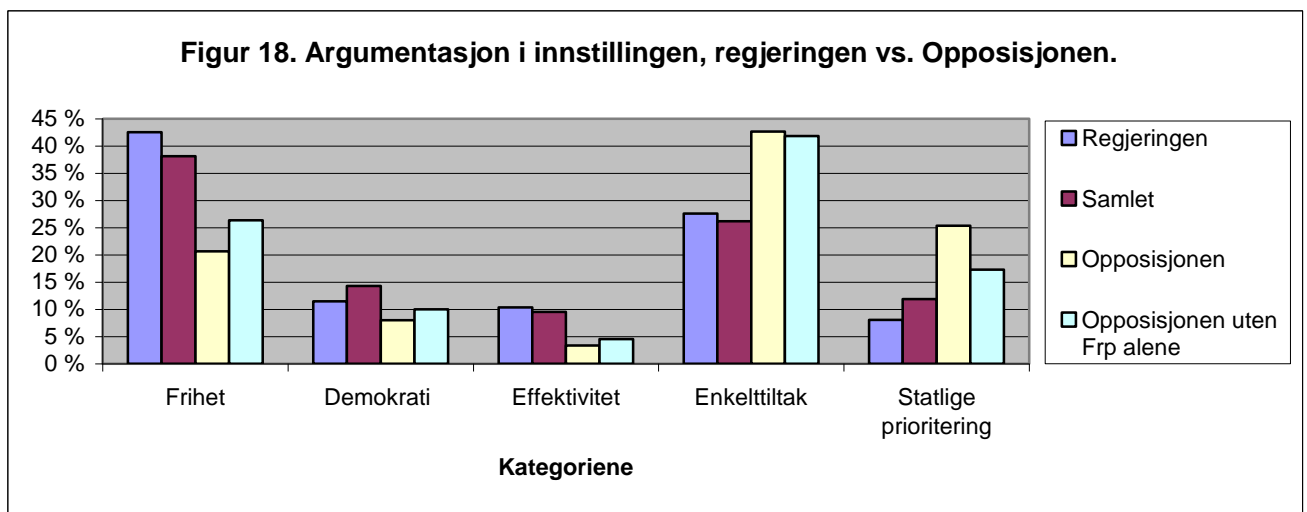
for statlige prioriteringer sammenlignet med regjeringen. En annen endring som er tydelig når man ser bort fra Fremskrittspartiet er at bruken av frihetsargumentasjonen øker. Ikke overraskende i lys av det jeg har vist tidligere, øker bruken av verdimessig argumentasjon når man ser bort fra Fremskrittspartiet som har en mer utpreget funksjonell argumentasjon. Avstanden mellom regjeringen og opposisjonen synker også når man ser bort fra Fremskrittspartiets argumentasjon. Dette henger sannsynligvis sammen med at alle de andre partiene har vært i regjering i perioden. Figuren viser at de tilsynelatende er relativt konsekvente i hvordan de har argumentert rundt øremerking. Man skulle kanskje tro at det er regjeringen, som har makten over gjennomføringen av politikken, og som derfor argumenterte mest om hvordan de valgte å bruke pengene, enkelttiltakene. På den andre siden har regjeringspartiene mulighet til å tenke på de store linjene og rammene, og på den måten heve seg over enkeltsaksdebatten. Det er totalen som er det avgjørende for hvordan flertallet av kommunene får det. Alle finansieringssystem vil kunne gi uheldige utslag, det er ikke merkelig at det ikke er regjeringspartienes representanter som fremhever dette. Videre er det litt overraskende at det er den verdien det er størst uenighet om blant teoretikerne som er den verdien politikerne ser ut til å samle seg om. Om dette er en utvikling som står seg når jeg går gjennom utviklingen i argumentasjonsbruk over tid gjenstår å se. Hvis den teoretiske diskusjonen på feltet har hatt gjennomslag er det grunn til å tro at bruken av frihetsargumentet er på vikende front.



Kilde figur 17: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

4.6.2 Innstillingen til Stortinget

I innstillingen til Stortinget har jeg delt opp argumentasjonen i fire kategorier: Posisjon, opposisjon, en kategori hvor opposisjonen og posisjonen står samlet og en kategori for opposisjonen uten de merknadene Fremskrittspartiet har alene. Både for flertall og mindretallsregjeringer er det viktig med brede forlik med Stortinget. Det sikrer at politikken ikke blir endret like lett når regjeringen går av. Samtidig vil gjerne opposisjonen være med på de positive sakene/tiltakene regjeringen gjør slik at de kan være med å dele æren for resultatene i ettertid.



Kilde figur 18: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010.

Nok en gang er frihetsargumentasjonen den mest brukte både for regjeringen og når de står sammen med deler eller hele opposisjonen. Kolonnen helt til høyre viser at når man tar bort de merknadene Fremskrittspartiet er helt alene om endres ikke opposisjonens oppførsel vesentlig. De største utslagene er det på bruken av frihetsargumentasjonen som øker noe, mens behovet for statlige prioriteringer synker. Som figur 18 viser ser det heller ikke ut til å ha noen effekt på bruken av enkelttiltak som argument at man skiller ut Fremskrittspartiets merknader. Kravene til effektivisering er mindre i opposisjon, antagelig fordi det er mange andre saker man kan kritisere regjeringene for, enn at bevilgningene er lite effektive. Det er lettere å bare kreve mer penger, dermed fritar de også kommunene helt for ansvaret. Den lille oppgangen i behovet for statlige prioriteringer mellom regjeringen og når den samler seg med opposisjonen kan tolkes som en måte å skaffe seg handlingsrom for å utøve en mer aktiv politikk overfor kommunene. Det at verken regjeringspartiene eller opposisjonen bruker demokrati verdien mye kan tolkes som en bekreftelse på det jeg har vært inne på

tidligere, at den brukes som en hilsen hjem til tillitsvalgte. Det er noe representantene gjør uavhengig av om de sitter i regjering eller ikke. Samtidig er det her en halvering av bruken av demokrativerdien sammenlignet med stortingsdebatten.

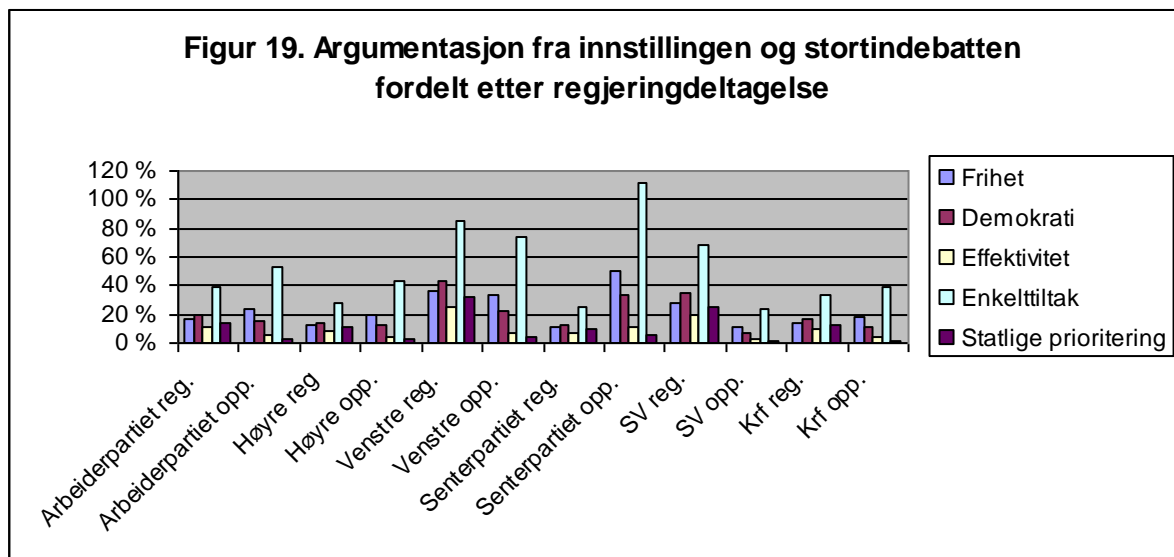
I debatten var det en klar overvekt av verdimessig argumentasjon, mens det i innstillingen er en overvekt av funksjonell argumentasjon fra opposisjonen, også når man ser bort fra de merknadene Fremskrittspartiet har alene. Bruken av verdimessig argumentasjon øker når man sammenligner opposisjonen med og uten Fremskrittspartiet. En slik endring er ikke overraskende. Dette er allikevel ikke store endringer og kan tolkes som at partiene oppfører seg relativt likt når de er i opposisjon. Ser man på bruken av effektivitetsargumentasjonen oppstår det et klart skille når opposisjonen opptre alene, den blir nesten ikke brukt. Dette kan tolkes som et utslag av at jeg her bare har sett på innstillingen til Stortinget der jeg allerede har vist at effektivitetsargumentasjonen er mer brukt enn i debatten.

De sittende regjeringene er de som har minst spredning i argumentasjonen sin, med frihet og enkelttiltaksargumentasjonen klart mest brukt. I motsetning til i debatten skiller opposisjonen og regjeringen seg når det kommer til bruken av funksjonell og verdimessig argumentasjon. Dette henger sammen med den store forskjellen i bruken av frihet og enkelttiltaksargumentasjonen som jeg har vært inne på tidligere. Samtidig kan det ses på som et paradoks at opposisjonen oppfører seg så ulikt når den er alene, sammenlignet med når de står sammen med regjeringen. Samlingen drar heller ikke ensidig regjeringen i retning av mer enkelttiltak og mindre frihetsargumentasjon. I den grad den flytter på regjeringen så er endringene små. Forholdet mellom bruken av verdimessig og funksjonell argumentasjon endres heller ikke, selv om det er endringer mellom kategoriene innad i gruppene.

Demokrativerdien er på sitt mest brukte når regjeringen og opposisjonen står samlet, mens bruken av enkelttiltaksargumentasjon er den laveste. Dette kan være et resultat av at når regjeringen og opposisjonen samler seg er det om mindre konkrete saker. Et eksempel på det er denne fellesmerknaden fra alle partiene bortsett fra Fremskrittspartiet som fremhever at det må gis rom for lokal tilpassing. ”Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken, er administrativt lite krevende både for staten og kommunene, og gir rom for lokalt tilpassede løsninger” (Innstilling 2006/2007:17). Sammen med at argumentasjonen ikke er veldig ulik i og utenfor regjering kan det se ut som det med unntak av Fremskrittspartiet er tilsynelatende relativt stor konsensus rundt bruken av øremerkingen.

4.6.3 Endring hos partiene opposisjon vs. Posisjon.

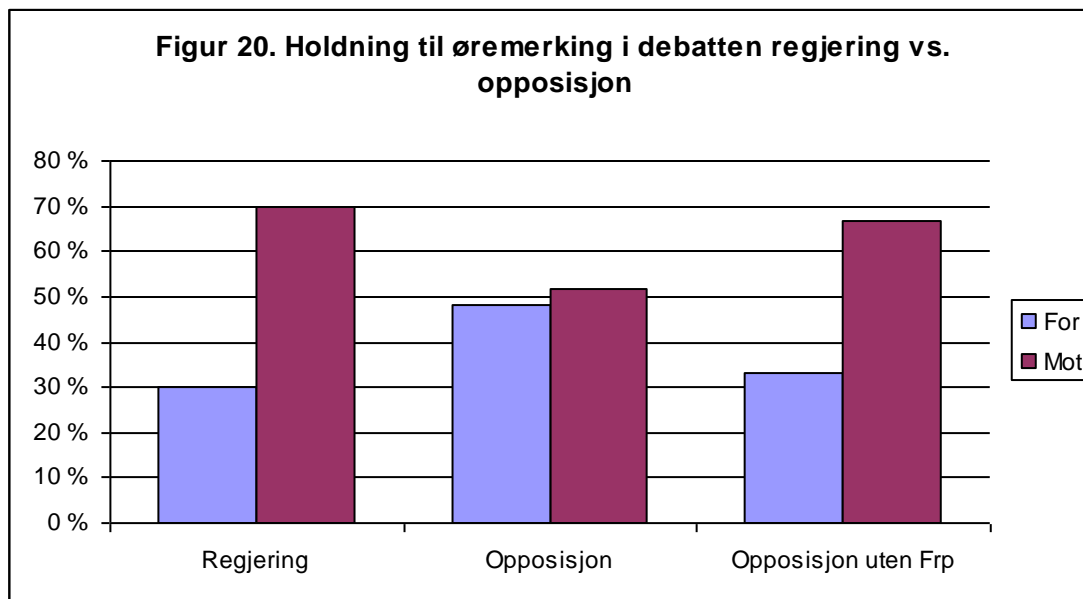
Som figur 19 viser det er særlig fokuset på enkelttiltak som blir større når partiene går i opposisjon, tydeligst er dette for Senterpartiet, Venstre og SV følger ikke dette mønsteret. Selv om partiene sett under ett er mer opptatt av enkelttiltak i opposisjonen gjelder altså ikke dette alle. Gjennomgående er det Senterpartiet som tilsynelatende endrer seg mest fra regjeringsdeltagelse til opposisjonen. Hovedtrekket ved figur 19 viser at når partiene går fra opposisjon til posisjon er bildet relativt sammensatt brutt ned på hvert enkelt parti. En tendens er at bruken av effektivitet reduseres når partiet kommer i opposisjon for de fleste partiene. Fremskrittspartiet er ikke med i denne analysen siden de aldri har vært i regjering.



Kilde figur 19: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

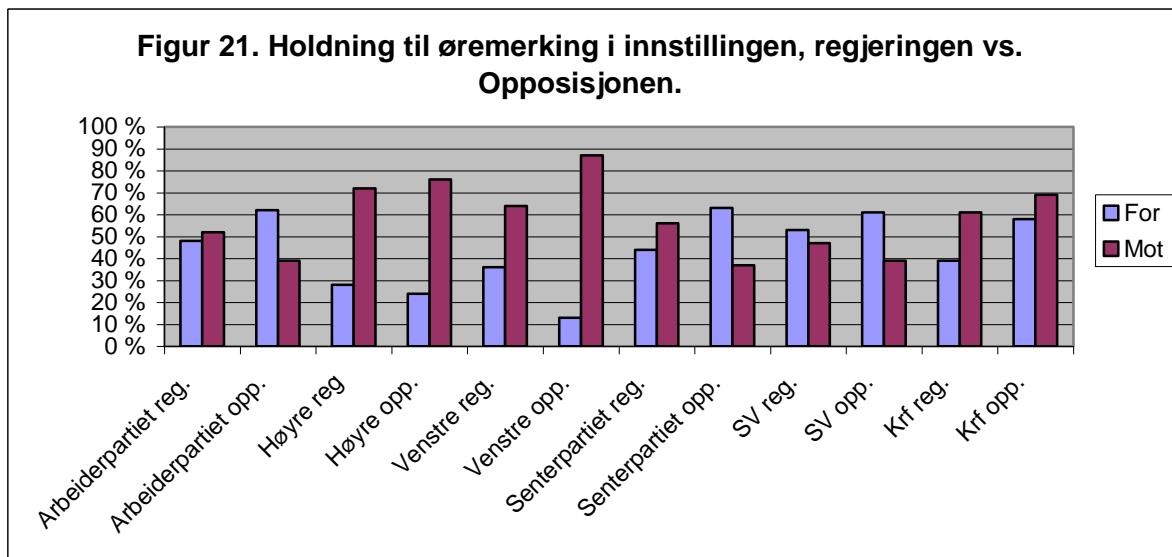
4.6.4 Argumenteres det for eller mot øremerking?

Som jeg har vist tidligere har det vært en relativt jevn økning i bruken av øremerking overfor kommunene. Det er derfor grunn til å tro at regjeringspartiene argumenterer med en overvekt for øremerking. Det er ikke tilfelle.



Kilde figur 20: Referater fra Stortingsdebatt om kommuneproposisjonen 1999-2009.

Som figuren viser, er det regjeringene som er mest mot øremerking i debatten, mens opposisjonen er delt. Ser man bort fra Fremskrittspartiets argumentasjon fra kategorien opposisjonen ser man at regjeringene og opposisjonen argumenterer nesten helt likt. Sett i lys av at man i undersøkelsesperioden har hatt ulike regjeringer med ulike partier ser det ut til at de i stortingsdebatten har vært relativt konsekvente i hvordan de argumenterer i forhold til øremerkingen. I realiteten blir dermed Fremskrittspartiet det eneste ”ekte opposisjonspartiet”. Dette på tross av at opposisjonen og regjeringen argumenterer relativt ulikt i forhold til bruken av funksjonell og verdimessig argumentasjon. Kanskje er ikke Aslaug Hagas ord om at det går et skille mellom Fremskrittspartiet og de andre partiene helt grunnløs allikevel. En analyse brutt ned på parti viser at partiene er stabile i sin holdning til øremerking.

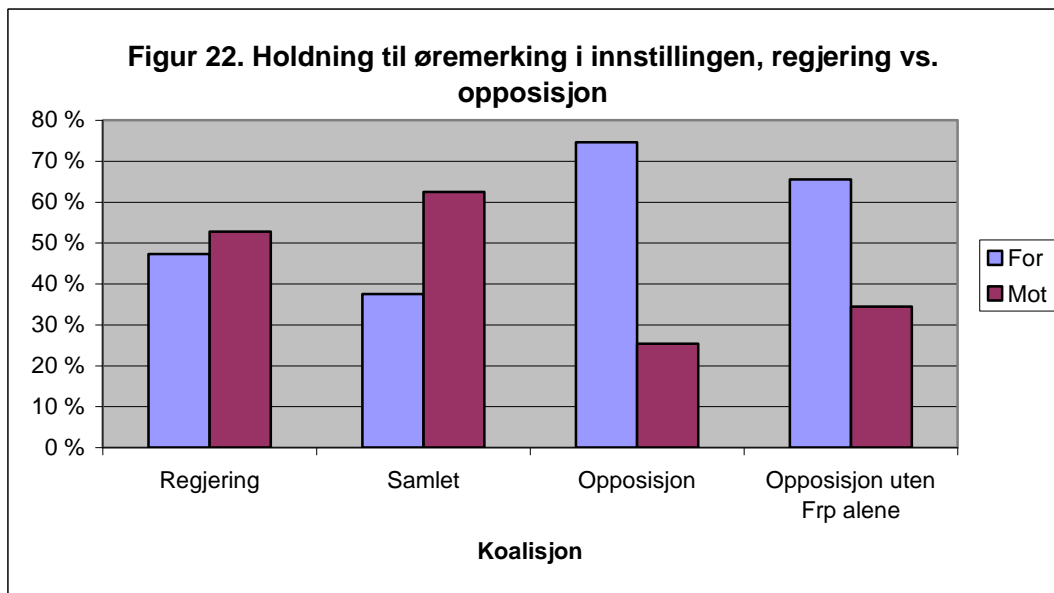


Kilde figur 21: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Senterpartiet og Arbeiderpartiet skifter holdning til øremerking fra regjering til opposisjon, for Arbeiderpartiet går det fra en marginal overvekt av motstand til overvekt av tilhengere av øremerking. Hos Senterpartiet er endringene tydelige fra en klar motstand i regjering til en enda klarere argumentasjon for øremerking utenfor. At Senterpartiet ender holdning til øremerking må ses i sammenheng med at partiet argumenterer ulikt i regjering og opposisjon. Både for Høyre og Venstre øker motstanden mot øremerking i opposisjonen. I stede for å fremheve enkeltsaker de mener er viktige og derfor bør øremerkes, argumenterer de mer i tråd med de grunnleggende holdningene hos partiene. Noe av det samme kan man også si om Sosialistisk Venstrepartis argumentasjon, men med motsatt fortegn. De er mer for øremerking utenfor regjering enn innenfor.

Den klare overvekten av argumentasjon mot øremerking gir lite forklaring på hvorfor bruken av øremerking allikevel har økt i perioden. Slik det ser ut har altså argumentasjonen i stortingsdebatten relativt lite å si for hvordan partiene faktisk velger å fordele pengene til kommunesektoren.

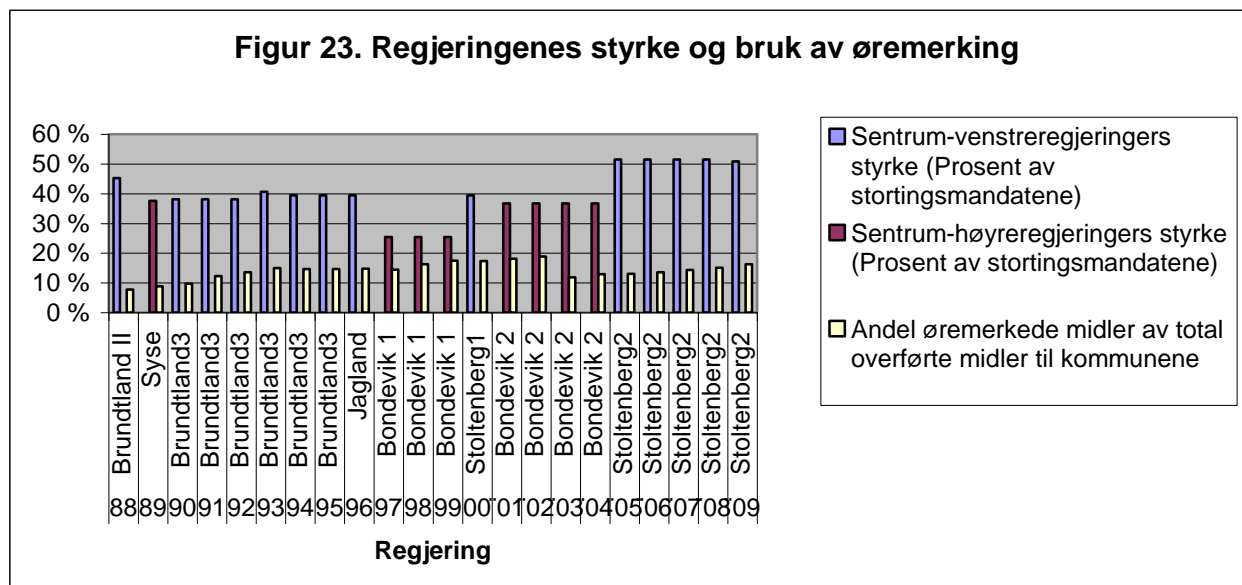
Ser man på innstillingen er ikke bildet så ensartet som det jeg har gått gjennom tidligere.



Kilde figur 22: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010.

I lys av den jevne økningen vi har sett i bruken av øremerking er det overraskende at det er opposisjonen som argumenterer mest for øremerking, mens det er når regjeringen og opposisjonen står samlet at motstanden er størst. Den relativt store motstanden når man står samlet kan forklares med det jeg har vært inne på tidligere, at representantene ønsker å vise seg frem ovenfor de hjemlige tillitsvalgte. Samtidig kan ikke dette forklare hele endringen. En annen, kanskje sterkere forklaring kan være at det er et resultat av den ønskede utviklingen, selv om det ikke er den reelle utviklingen i bruken av øremerking. Det er en klar endring fra regjering til opposisjon også når man ser bort fra Fremskrittspartiet. Dette henger sammen med den økte bruken av enkelttiltak som argument for opposisjonspartiene som figur 19 viser. Som jeg har vært inne på tidligere kan enkelttiltakene være en måte for opposisjonen både å forsøke å få gjennom deler av sin politikk og å sette svake/små grupper opp mot regjeringen, en form for nålestikkpolitikk. Regjeringspartiene får gjennom politikken sin uten at de i like stor grad trenger å vise det i innstillingen, særlig gjelder dette flertallsregjeringer som ikke trenger å frykte at Stortinget skal stoppe forslagene. De trenger derfor ikke samarbeide like mye med opposisjonen som i mindretallsregjeringer. Dette kan forklare noe av årsaken til forskjellen mellom opposisjonen og regjeringen. Samtidig er det endringer med langsiktig konsekvens som strekker seg over stortingsperioder behov for å sikre at endringene blir gjennomført også ved regjeringsskifter. Dette gir opposisjonen en mulighet til å påvirke politikken. Dermed samler opposisjonen og regjeringen seg, litt

overraskende mot øremerkingen. Dette bygger opp under inntrykket av at mange av partiene gjerne vil bli kvitt øremerking, men får det ikke til i den daglige politikken. Videre finner man heller ikke i denne delen av analysen en fullgod forklaring på hvorfor bruken av øremerking har økt når regjeringspartiene er mot øremerkingen. Den kan heller ikke forklares med at opposisjonen presser regjeringen til å gjennomføre øremerkede tiltak. Motstanden mot øremerking øker når opposisjonen og regjeringen samler seg. En mulighet er selvfølgelig at Stortinget i perioden med mindretallsregjering har overkjørt regjeringspartienes representanter og gjennomført øremerking uten støtte fra regjeringen. Dette anser jeg som usannsynlig siden jeg har til gode å finne eksempler på det i denne undersøkelsen. Videre er utviklingen i bruken av øremerking jevn, uten store utslag også når det er flertallsregjeringer.



Kilde figur 23: NSD for regjeringens styrke og Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2004 og april 2009 for tallmaterialet

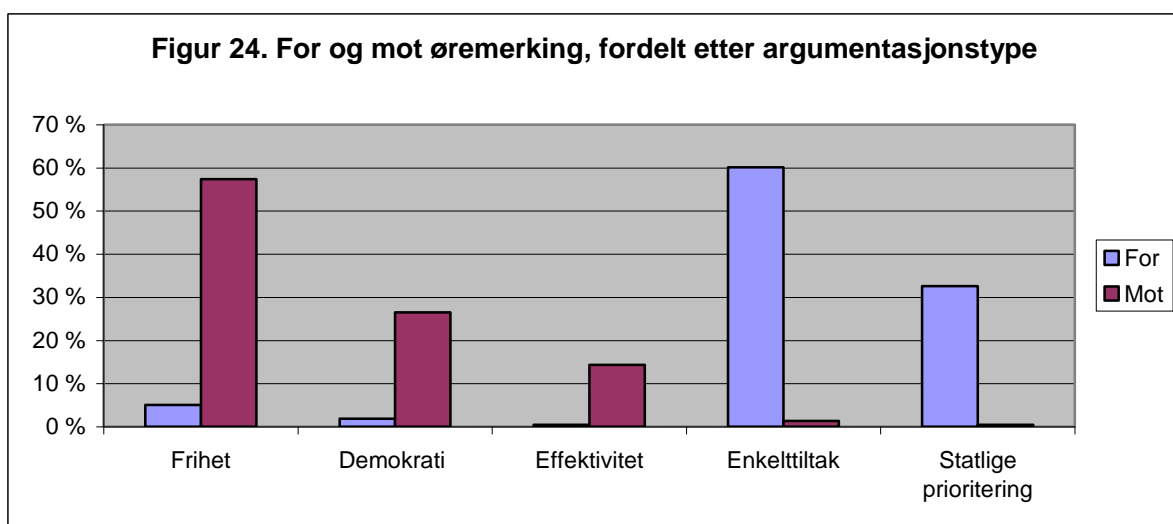
Som figur 23 viser ingen klar sammenheng mellom regjeringens styrke og bruken av øremerking. Et mulig unntak er Bondevik 1 regjeringen som er den svakeste i perioden, men som har en relativt sterk vekst. Bondevik I regjeringens virke er delvis utenfor analyseperioden. Samtidig er det under Bondevik II regjeringen reduksjonen i bruken av øremerking er størst, dette skyldes i stor grad styringsendringen av driften av sykehusene. Brundtland 3 regjeringen var sterkere, men også en mindretallsregjering som hadde en økning i bruken av øremerking. På den andre siden har Stoltenberg 2 som er en flertallsregjering en nesten tilsvarende økning i øremerkingen i stor grad pga.

barnehagesatsningen. Det er heller ingen klare forskjeller mellom koalisjonsregjeringer og ett- partiregjeringene.

Det er derfor vanskelig å si noe klart om regjeringens styrke og sammensetning har konsekvenser for hvordan bruken av øremerking er. Det er først og fremst andre strukturelle forhold som virker å være avgjørende når det er endringer i bruken av øremerking.

4.7 Funksjonell vs. Verdimessig argumentasjon

Argumentasjonen for øremerking er i hovedsak funksjonell, mens argumentasjonen mot øremerkingen fremføres som verdimessig argumentasjon. Dette er et bilde nesten uten unntak og som man finner igjen både i innstillingen og i debatten.



Kilde figur 24: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

De få tilfellene hvor noen har argumentert for eksempel verdimessig, men allikevel støttet enkelttiltak er det åpenbart at de mener det er et unntak begrunnet med viktigheten av enten enkelttiltaket eller nasjonale prioriteringer. ”... at det er bred støtte til prinsippet om at kommunene skal ha stor frihet til selv å prioritere bruken av sine ressurser.

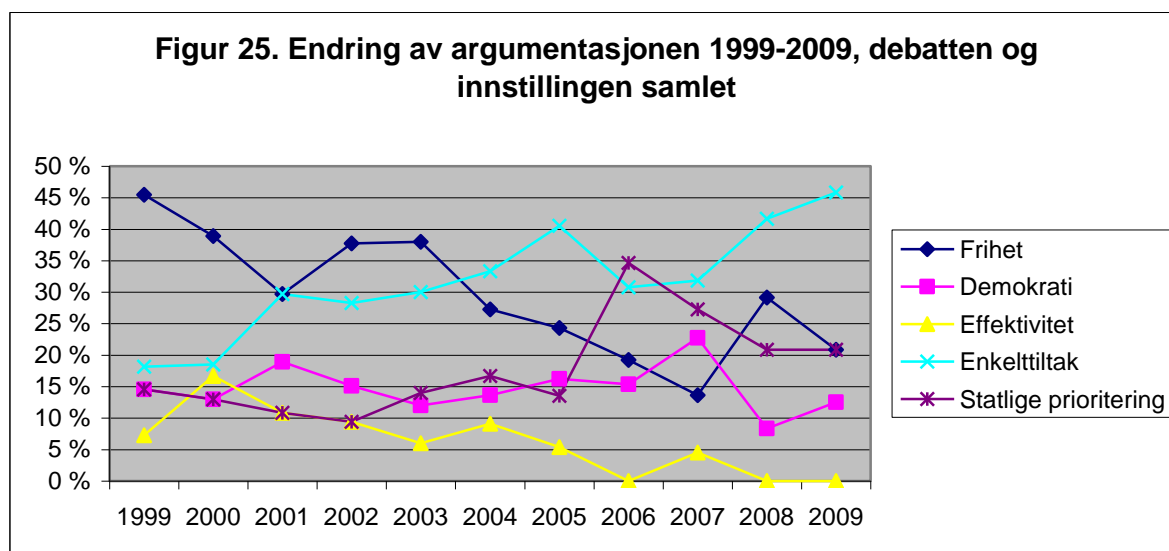
Rammefinansiering bidrar samlet sett til den mest treffsikre ressursbruken... Flertallet er likevel enig i at øremerking i en viss grad skal brukes som styringsvirkemiddel for å nå nasjonalt prioriterte mål” (Innstilling 2006/2007:17). Eksempler på dette er bra i den forstand at øremerking ikke er noe forbudt, men en slik sammensatt argumentasjon viser at

det er nyanser i politikken mellom de som er for og de som er mot øremerking. Omfanget av slik argumentasjon er lite og i stor grad unntaket i argumentasjonen rundt øremerking og rammetilskuddet. Med tanke på økningen og omfanget av bruken av øremerking kunne man kanskje forvente å finne flere eksempler på slik sammensatt argumentasjon.

Mønsteret med at frihetsargumentasjonen er den mest brukte etterfulgt av enkelttiltak og statlige prioriteringer er også like mellom debatten og innstillingen. Som vi har sett tidligere er demokrati verdien og behovet for statlige prioriteringer mer brukt i debatten på bekostning av frihets verdien og enkelttiltak, men forskjellene er ikke så store at det endrer på hva som er brukt mest. I så måte kan det faktisk se ut som om innstillingen i større grad er polarisert mellom frihets verdien og enkelttiltak, mens stortingsdebatten er mer sammensatt når det kommer til bruk av argumentasjon. Det samme er det at demokratiargumentasjonen er mer brukt enn effektivitetsargumentasjonen. På dette feltet er det altså ikke så stor forskjell på argumentasjonen i innstillingen og debatten som vi har sett tendenser til tidligere i oppgaven.

4.8 Endringer i argumentasjonen over tid

Det har vært relativt store endringer over tid i hvordan politikerne har argumentert rundt bruken av øremerking. Både i innstillingen og i stortingsdebatten har man gått fra et flertall av innlegg mot øremerking til en overvekt av innlegg for. Dette er en utvikling som samsvarer med veksten i bruken av øremerking. Det har også vært store endringer i hvilken form for argumentasjon som har blitt brukt om øremerking og en tydelig reduksjon i omtalen av øremerking som virkemiddel.



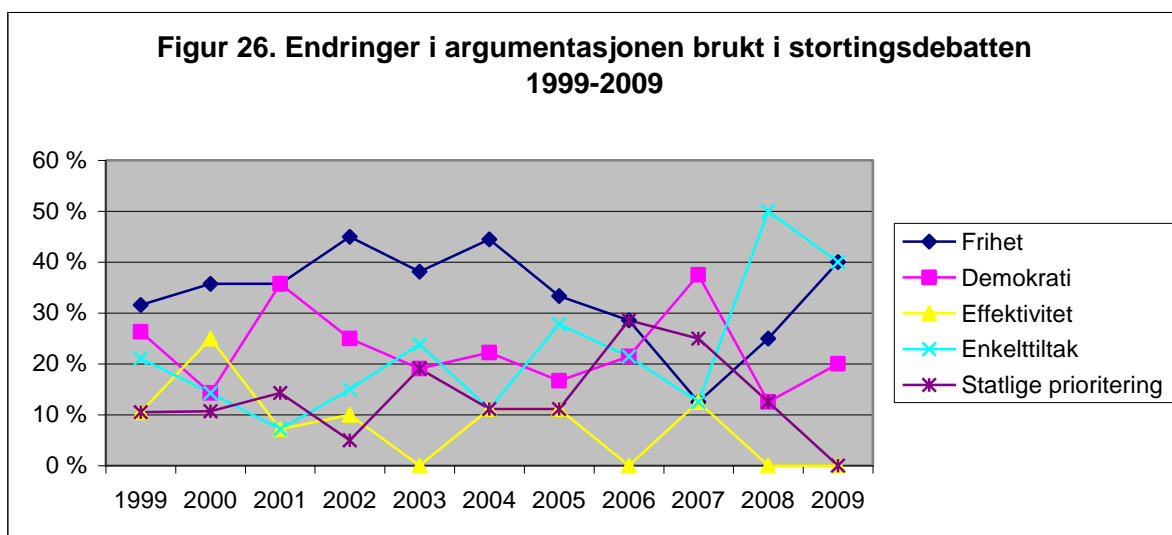
Kilde figur 25: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Ser man på utviklingen av argumentasjonstypens bruk over tid er det åpenbart at det har vært endringer. Spredningen av bruken var liten på slutten av 90-tallet og starten på 2000-tallet. Frihetsargumentasjonen var den desidert mest brukte argumentasjonstypen. Bruken av effektivitetsargumentasjon er tilsynelatende på vei ut blant politikerne. Helt siden 2000 har det vært en jevn nedgang i bruken og flere av de siste 5 årene har den ikke blitt brukt. Dette kan henge sammen med at partiene man kunne forvente ville argumenterte med større effektivitet i offentlig sektor vektlegger andre verdier ved den kommunale organiseringen. For de som er for kommunene er ikke målet effektivitet, men knyttet i sterkere grad til frihet og demokratiargumentasjonen. Effektivitetsargumentasjonen blir dermed ikke brukt selv om det har blitt slått fast flere ganger at det er en reell økonomisk gevinst ved mer rammefinansiering (Borge 2009, NOU 1997:8 og NOU 2004:2). Den andre typen argumentasjon som har endret seg mest i bruken er enkelttiltakene. Selv om det allerede i 1999 var den nest mest brukte argumentasjonen var det først i 2004 den passerte frihetsargumentasjonen og har vært den mest brukte siden, med et lite unntak av 2006. Frihetsargumentasjonen er stadig mindre brukt selv om det fortsatt er blant den mest brukte argumentasjonen sammen med behovet for statlige prioriteringer og enkelttiltak. Frihetsverdien, som blant andre Hagen og Sørensen (2003) ikke regner som like relevant lengre, er på vikende front både i Stortinget og i innstillingen. Behovet for statlige prioriteringer ser ut til å vinne terreng, særlig etter 2004/2005. Det gikk forbi demokratiargumentasjonen som den tredje mest brukte argumentasjonstypen, og med en

foreløpig topp i 2006 når det var den mest brukte. Bruken har imidlertid holdt seg relativt stabil også etter toppåret. Argumentasjon knyttet til demokrati verdien har holdt seg relativt stabil gjennom hele perioden. Toppåret var så sent som 2007, noe som viser at dette er en argumentasjon som fortsatt har stor gyldighet. Samtidig er dette en argumentasjonstype som jeg tidligere har vist varierer sterkt i bruk mellom innstillingen og debatten, dette bildet bekreftes også når man ser på utviklingen over tid, noe jeg skal komme tilbake til senere i oppgaven. Det er to åpenbare forklaringer på den relativt stabile bruken av demokratiargumentasjonen. Den ene er at dette er en grunnleggende verdi blant politikerne og dermed vil den alltid i varierende grad bli brukt. Den andre er at demokratiargumentasjonen brukes som jeg har vært inne på tidligere, som en hilsen hjem og dermed alltid blir brukt under debattene.

Det er den funksjonelle argumentasjonen som har vunnet terreng de siste årene, dette henger sammen med utviklingen i holdningen til øremerking, som jeg skal komme tilbake til senere i oppgaven.

4.8.1 Utvikling i argumentasjon i Stortingsdebatten

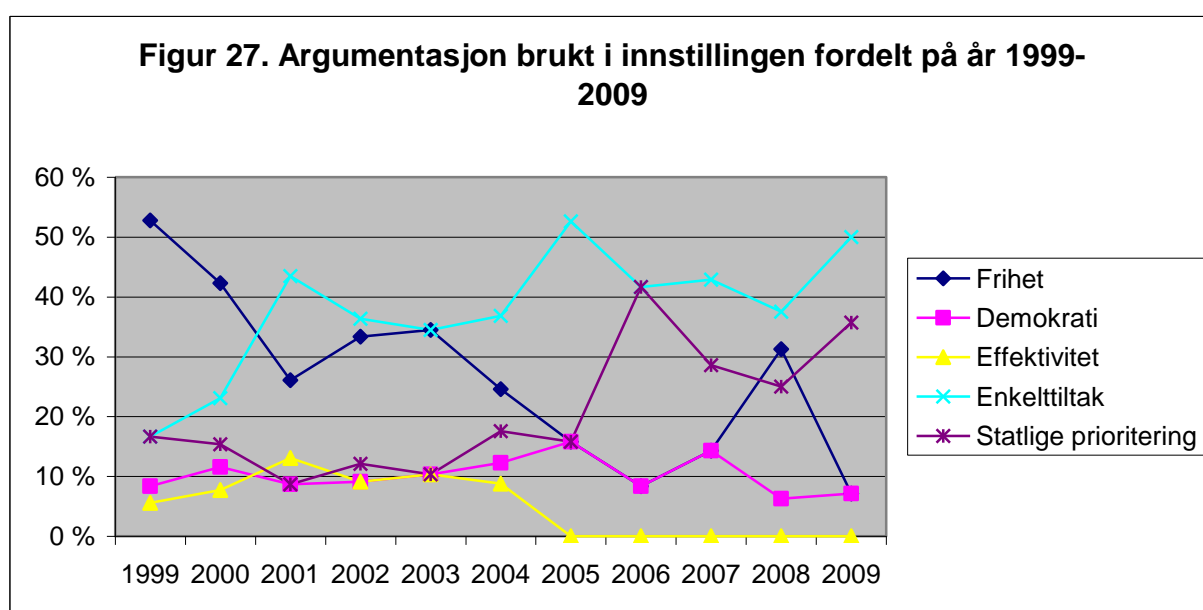


Kilde figur 26: Referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Som figur 26 viser at variasjonen og mangfoldet i argumentasjonen har endret seg de siste 10 årene. Mens det tidlig på 2000-tallet var en relativt jevn spredning av argumentasjonen, men med frihetsargumentasjon som den mest brukte, har det blitt et større sprik mellom hvilken argumentasjon som brukes. Effektivitetsargumentasjonen er nesten ikke brukt etter 2005 og

ser ut til å være på vei ut som argumentasjon. Den samme utviklingen ser man konturene av i bruken av statlige prioriteringer, selv om den hadde en topp i bruken i 2006 og 2007. Både statlige prioriteringer og effektivitetsargumentasjonen har variert i bruk, men har vært mindre brukt enn de andre, særlig de siste årene. Frihetsargumentasjonen opplevde fra 2002 til 2007 jevn og kraftig nedgang, men har det de siste to årene tilsynelatende tatt seg noe opp igjen. Den har mistet sin dominerende posisjon som den soleklart mest brukte etter 2006, selv om den fortsatt er en hyppig brukt argumentasjon. Bruken av enkelttiltak som argumentasjon har variert, men økt jevnt og har de siste årene vært den mest brukte. Hadde bruken av enkelttiltak vært knyttet opp til veldig omstridte enkeltsaker ville man kunne forvente at variasjonen var større mellom årene. Når den ikke er det kan det være et tegn på at politikerne alltid finner enkelttiltak som trenger ekstra penger. Demokratiargumentasjonen holder seg stabilt blant den mest brukte argumentasjonen. Det kan ha sammenheng med, som jeg har vært inne på tidligere, at det brukes som en hilsen hjem til lokale tillitsvalgte for en del av partiene. Det at det er den argumentasjonstypen som alltid brukes og at variasjonen er relativt liten styrker dette. Bruken ser ut til å være uavhengig av endringene i omgivelsene. En slik stabilitet kan også peke i retning av at dette er et prinsipielt argument som derfor ikke like lett lar seg påvirke av endringer i proposisjonens innhold. Demokratiargumentasjonen er nesten dobbelt så mye brukt i stortingsdebatten som i innstillingen.

4.8.2 Utviklingen i argumentasjonsbruken i innstillingen



Kilde figur 27: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010

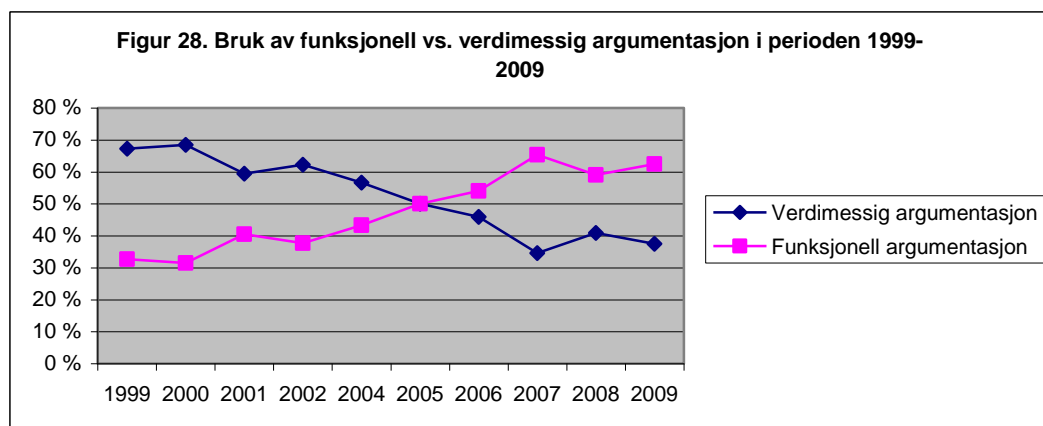
Frihetsargumentasjonen mistet sin dominerende posisjon i innstillingen. Selv med relativ stor variasjon i bruken, er det klare signaler på at frihetsverdien særlig de siste 5 årene har mistet betydning. Økningen i 2008 viser at den fortsatt ikke er glemt blant politikerne, men på grunn av en vesentlig nedgang i antall argumenter rundt øremerking representerer også tallene for 2008 en nedgang sammenlignet med første halvdel av 2000-tallet. For effektivitetsverdien er situasjonen enda klarere. Etter 2004 har ikke det blitt brukt som argument. Dette er i tråd med det vi så i argumentasjonsgjennomgangen i debatten. Enkeltiltaksargumentasjon har de siste 10 årene vært den klart mest dominerende selv om den blir utfordret av behovet for statlige prioriteringer. Demokrati verdien er den som brukes mest stabilt, uavhengig bruken av de andre. Slik uavhengighet kan være et resultat av at det er tilsynelatende enighet mellom partiene om demokratiargumentet. Stabiliteten kan også være et resultat av at hva som menes med bedre demokrati/trussel mot demokratiet er relativt uklart og dermed vanskelig å omsette i praktisk politikk/argumentere mot. Sammen med enkelttiltak er behovet for statlige prioriteringer den argumentasjonstypen med størst og jevnest økning. Dette forsterker bildet vi så brukt i debatten, det er den funksjonelle argumentasjonen som går frem på bekostning av den mer verdimessige argumentasjonen.

4.8.3 Forholdet mellom debatten og innstillingen

Som tidligere funn har vist er de verdimessige argumentene mer brukt i debatten enn i innstillingen. Dette gjelder også når man ser på utviklingen over tid. Alle de tre argumentene med bakgrunn i de kommunale verdiene, frihet, effektivitet og demokrati, er i alle undersøkte år mer brukt i debatten enn i innstillingen. Effektivitetsargumentasjonen er nesten ikke brukt, verken i innstillingen eller debatten. Dette er allikevel relativt små tall og utviklingen er derfor vanskeligere å måle. Bruken av argumentasjon om behovet for statlige prioriteringer er i hovedsak brukt mer i innstillingen enn i debatten. Det samme gjelder bruken av enkelttiltak som argumentasjon der forskjellen mellom debatten og innstillingen er relativt stor, og lå lenge relativt stabilt på rundt 20 %. Et annet gjennomgående funn i forholdet mellom argumentasjonen brukt i debatten og innstillingen er at bruken av argumentasjon varierer vesentlig mer i debatten enn i innstillingen. Et mulig unntak fra dette er frihetsargumentasjonen som har en relativ jevn utvikling både i debatten og i innstillingen.

4.8.4 Funksjonell vs. Verdimessig argumentasjon

Det har vært en klar endring i bruken av funksjonell og verdimessig argumentasjon i perioden jeg har undersøkt.

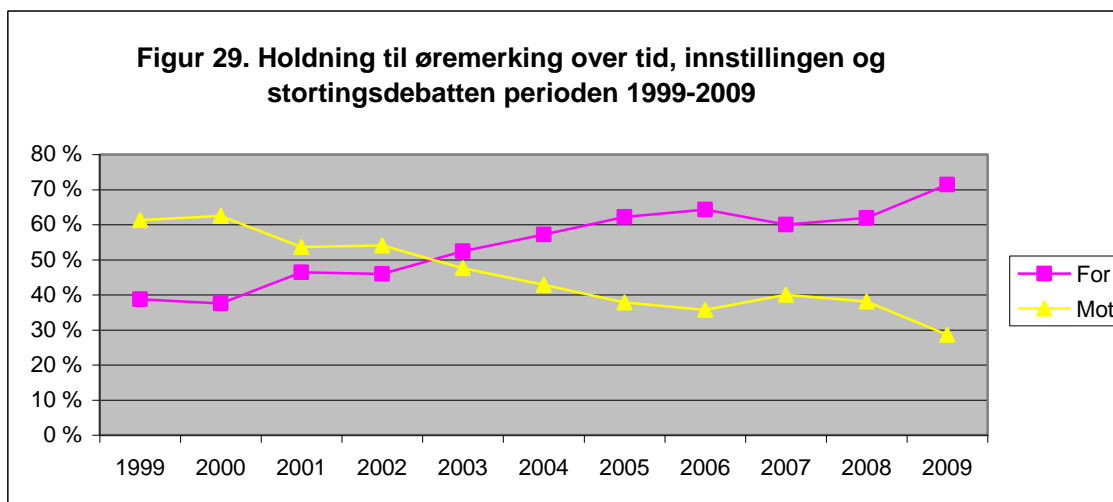


Kilde figur 28: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Fra 2004 til 2005 skjedde det en overgang fra verdimessig til funksjonell argumentasjon. Endringen var et resultat av en jevn utvikling både for reduksjonen i den verdimessige argumentasjonen og økning av den funksjonelle argumentasjonen. Utviklingen både i debatten og i innstillingen viser det samme, men endringen er ikke like tydelig i debatten. Første halvdel av 2000-tallet var det en klar og stabil overvekt av verdimessig argumentasjon. Andre halvdel av bildet er mer sammensatt og overvekten varierer fra år til år. Dette forsterker det jeg har vært inne på tidligere at den verdimessige argumentasjonen står sterkest i debatten. Årsaken til at bildet er så klart som i figur 28 når man slår sammen argumentasjonen fra innstillingen og debatten er at det på siste halvdel av 2000-tallet har vært relativt få innlegg i debattene knyttet til bruken av øremerking.

4.8.5 Endring i holdning til øremerking over tid

Som jeg har vist i den tidligere har det vært relativt store endringer i bruken av argumentasjonen i perioden 1999-2009. Denne endringen henger sammen med holdningen til øremerking. Det har vært en jevn utvikling i retning av større aksept for frem til 2009 som er det året hvor det er størst flertall for øremerking.



Kilde figur 29: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Denne utviklingen står i sterk kontrast til den politikken partiene argumenterer for i sine partiprogrammer. Samtidig er det viktig å huske at antallet ganger noen argumenterer for noe, ikke nødvendigvis er et klart trekk for hva de mener. Selv om jeg mener det er et tydelig signal. Forskjellen mellom holdningene som vises i debatten og innstillingen er igjen relativt stor. Det var allerede i 2003 et skifte i innstillingen hvor motstanden mot øremerking mistet flertallet. Det tilsvarende skiftet i debatten kom ikke før i 2006 og utviklingen i ettertid er vesentlig mer sammensatt og ikke like stabilt i debatten som i innstillingen. I innstillingen er det nesten ikke motstand mot øremerking i 2009 (9 %). Til sammenligning delte innleggene i debatten seg akkurat i to for 2009, men igjen er bildet mer sammensatt når man ser på debatten. Denne store forskjellen kan forklares av at den sittende regjeringen er en koalisjonsregjering som legger bånd på politikken i innstillingen, men ikke i tilsvarende grad i debatten. Samtidig er alle de tre partiene med mest motstand mot øremerking Høyre, Venstre og Kristelig folkeparti i opposisjon, noe som ikke ser ut til å vises i innstillingen, bare i debatten. Et mulig forsvar for politikerne kan være at forvaltningen er mer enkeltsaksorientert og det preger innstillingen mer enn debatten. Det er i innstillingen de må ta stilling til de enkelte tiltakene, mens de i debatten kan velge å argumentere mer etter de store linjene frigjort enkeltsakene. Selv med det forsvaret er endringene i holdningen også i debatten så stor at det er vanskelig å se helt bort fra at det faktisk har vært en reell holdningsendring til øremerking i tråd med utviklingen i bevilgningene. Endringen i holdning til øremerking sammenfaller i stor grad med overgangen fra overvekt av

verdimessig til funksjonell argumentasjon. Denne overgangen var i 2005, mens skiftet i holdningen til øremerking inntrådte i 2003. Dette er på linje med tidligere funn i oppgaven.

4.9 Sammenfatning

I dette kapitlet har jeg vist hvordan partiene argumenterer rundt bruken av øremerking ovenfor kommunal sektor i innstillingen og debatten om kommuneproposisjonen i perioden 1999-2009. Det er store forskjeller i partienes argumentasjon om øremerking, men også likheter. Formen partiene argumenterer med er lik og har holdt seg lik over tid. Det er i hovedsak i innholdet de skiller seg. Endringen i oppførselen mellom innstillingen og debatten er også relativt lik. Videre er det et klart skille mellom verdimessig argumentasjon og mer funksjonell argumentasjon. Dette forsterkes når man ser på om de argumenterer for eller mot øremerking. Den verdimessige argumentasjonen er nesten uten unntak argumentasjon mot øremerking, mens den funksjonelle argumentasjonen støtter bruken av øremerking. Forskjellen mellom hvordan det argumenteres i stortingsdebatten og i innstillingen er gjennomgående for alle partiene. I debatten oppfører partiene seg mer i tråd med partiprogrammene sine og den verdimessige argumentasjonen brukes oftere enn den funksjonelle. Dette kan henge sammen med at partiene opptrer friere i forhold til sine samarbeidspartnere og kolleger i Stortinget enn i de skriftlige merknadene og dermed får vi en "renere" argumentasjon. Bruken av verdimessig argumentasjon kan også ses på som en appell til folks følelser, ikke bare fakta. Samtidig viste Dunns klassifikasjon at formen på argumentasjonen var lik. Politikerne blir tilsynelatende mindre opptatt av enkeltsaker når de kommer til debatten. Dette kan henge sammen med at merknadene i innstillingen er det komitémedlemmene og rådgiverne som skriver, de kjenner saksfeltet bedre enn stortingsrepresentantene fra de andre komiteene. I stortingsdebatten kan alle politikerne holde innlegg, også de fra andre komiteer. Mange har bakgrunn fra kommunesektoren og føler de kjenner feltet godt. De har derfor lett for å holde innlegg som spiller på lokaldemokratiet og viktigheten av kommunal frihet, selv om politikken som føres ikke nødvendigvis er i tråd med argumentasjonen.

Partiene deler seg i stor grad i tre grupper når det kommer til hvordan de argumenterer. Høyre og Venstre og i noe grad Kristelig folkeparti argumenterer relativt konsekvent mot øremerking, men med litt forskjellig vekt på frihet, demokrati og

effektivitetsargumentasjonen. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er i sentrum og er relativt delt i synet på øremerking. Argumentasjonen for øremerking er i hovedsak knyttet til enkelttiltak. Fremskrittspartiet står alene som den største gjennomgående tilhengeren av øremerking og bruk av funksjonell argumentasjon. Særlig skiller de seg fra de andre i behovet for statlige prioriteringer. Analysen følger ikke en tradisjonell venstre- høyre akse siden partiene på begge sider av politikken argumenterer for øremerking, om enn i noe ulik grad. Fremskrittspartiet skiller seg fra de andre tradisjonelt sett borgelige partiene, men også fra Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet og danner dermed en egen ”gruppe”.

Hvilken regjering man har, styrken på den, partisammensetning og om det er en koalisjonsregjering ser ikke ut til å ha avgjørende betydning for bruken av øremerking, dette bekrefter tidligere funn (Wedde 2005). Det er heller ikke store forskjeller i hvordan partiene i regjering og opposisjonen argumenterer når man ser bort fra Fremskrittspartiet. Dette kan henge sammen med at alle partiene i kortere eller lengre perioder har sittet i regjering i den undersøkte perioden. Et litt spesielt funn viser at motstanden mot øremerking er størst når partier fra opposisjonen og regjeringen står samlet. Det kan virke som ingen av partiene ikke tør å la være å være med på merknader som er kritiske til øremerking. I stortingsdebatten argumenterer regjeringspartiene og opposisjonen uten Fremskrittspartiet likt. I innstillingen er regjeringenes argumentasjon delt i synet på øremerking, mens opposisjonen uten Fremskrittspartiet er mot.

Det har vært en klar utvikling over tid i hvordan det argumenteres rundt øremerking og holdningen til den. Allerede i 2003 var flertallet av argumentene for øremerking i innstillingen. I debatten er bildet litt mer sammensatt og motstanden mot øremerking er større, selv om den blir vesentlig mindre mot slutten av analyseperioden.

Frihetsargumentasjonen ser ut til å være på vei ut av bruk og erstattes av enkelttiltaksargumentasjon, særlig i innstillingen. Heller ikke på dette feltet ser det ut som om man har en like klar utvikling i debatten, den bruker lengre tid på å endre seg. Det er allikevel ikke avgjørende for politikken som i hovedsak styres gjennom de forslagene som blir vedtatt. Argumentasjonen for øvrig har blitt mindre sammensatt, for eksempel er bruken av effektivitetsargumentasjon nesten borte de siste 5 årene. Demokratiargumentasjonen holder seg stabil, men bærer preg av å være et resultat av stortingspolitikernes behov for å hilse hjem til tillitsvalgsapparatet i partiene.

De store trekkene viser at partiene ikke alltid argumenterer slik man skulle forvente når man leser partiprogrammene. Særlig gjelder dette Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

Senterpartiet oppfører seg ikke som en så stor motstander av øremerking som de argumenterer for i partiprogrammet. Fremskrittspartiet er det partiet som argumenterer mest mot statlige inngrep (Fremskrittspartiet 2009) i partiprogrammet, men mest for i analysen. For et parti som er mot staten kan dette bare forklares med at de er mer mot kommunene, noe de også argumenterer med.

Forskjellen mellom hva partiene skriver i innstillingen og debatten er også uventet. Særlig for de partiene som skifter mening fra innstillingen til debatten. Dette kan forklares gjennom at de i innstillingen skriver få merknader om de store linjene, men mange merknader om ulike enkelttiltak de tar stilling til.

5. Avslutning

Jeg har i denne oppgaven gjort en analyse av hvordan stortingspolitikerne argumenterer rundt bruken av øremerking. Utgangspunktet for analysen har vært det verdimessige grunnlaget for kommunene med hovedvekt på Sharpes tre verdier, frihet, demokrati og effektivitet. Disse verdiene har dannet grunnlaget for kategoriseringen av stortingspolitikernes argumentasjon rundt bruken av øremerking sammen med kategorien ”enkeltiltak” og ”behov for statlig prioritering”. Frihetsverdien har de siste årene mistet forklaringskraft og i stor grad erstattet av behovet for statlig prioritering. Dette henger også sammen med at båndene mellom stat og kommune har endret seg og blitt tettere. Samtidig har verdiene rundt kommunal styring blitt utfordret av velferdsstaten og gjennom dette supplert med verdier som likhet og omfordeling.

Det er fortsatt mulig å argumentere slik Sharpe gjør; at fordelene ved kommunene fortsatt overgår ulempene. Hagen og Sørensens argumenterer imidlertid med at nasjonale hensyn har blitt viktigere, særlig gjennom utbyggingen av velferdsstaten. Dette viser også til en viss grad mine funn. Argumentet om statlig prioritering kan se ut til å ha fått styrket legitimitet, delvis på bekostning av kommunenes frihet, uten at det nødvendigvis fjerner legitimiteten til forvaltningsnivået. Norske kommuner kjennetegnes av stor grad av økonomisk og styringsmessig frihet, på samme måte som kommunene i de andre nordiske landene. Dette på tross av at den norske kommunen ikke er grunnlovsfestet. Kommunene er multifunksjonelle, har stor grad av økonomisk frihet og har et negativ avgrenset handlingsrom. Dette er en styrke for det kommunale demokratiet. I forhold til dette handlingsrommet kan øremerking utgjøre en trussel.

Videre har jeg gjennomgått inntektssystemet for kommunene, med hovedfokus på bruken av øremerking og hvordan den har utviklet seg etter budsjettreformen i 1986. Uviklingen viser en jevn økning i bruken av øremerking, hvor reduksjoner har kommet som et resultat av endring av ansvaret for oppgaver, for eksempel overføringen av sykehusene fra fylkeskommunen, ikke endringer i holdningen til øremerking. Den jevne økningen ser heller ikke ut til å la seg påvike av hvem som sitter i regjering eller andre forhold ved regjeringen. Jeg har ikke gjort noen dyp studie av dette, men min tabell fraviker ikke vesentlig fra tidligere funn. På tross av den økte bruken av øremerking, står den kommunale økonomien trygt på de to tradisjonelle søylene, skatteinngang og rammetilskudd. Samtidig utfordres

rammetilskuddet av stadig innlemming av øremerkede midler i rammen. Det kan stilles spørsmål ved om de innlemmede midlene fortsatt oppleves som bundne midler ute i kommunene slik at friheten i rammetilskuddet ikke er så stor som man får inntrykk av. Dermed kan den følte bruken av øremerking være mer utbredt enn hva statistikken viser.

5.1 Hypotesene

I innledningen stilte jeg 6 spørsmål. Dette var spørsmål med bakgrunn i partienes partiprogrammer og forhold hvor jeg på bakgrunn av tidligere undersøkelser forventet at partiene ikke var på linje.

1. Er det et skille i hvordan politikere i opposisjon og posisjon argumenterer?
2. Er det endring i argumentasjonen fra 1999 og frem til i dag, i retning av større aksept for bruk av øremerking?
3. Er argumentasjonen mot øremerking verdimesig og argumenterer tilhengerne av øremerking funksjonelt?
4. Argumenterer stortingspolitikere fra Høyre, Kristelig folkeparti, Senterpartiet og Venstre mot øremerking?
5. Argumenterer stortingspolitikerne fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet for øremerking?
6. Er det en forskjell mellom argumentasjonen i innstillingen og debatten?

Det er ikke et åpenbart skille mellom politikere i opposisjon og posisjon når man ser bort fra Fremskrittspartiet. Samtidig er det mulig å argumentere for at Fremskrittspartiet er det eneste ”ekte” opposisjonspartiet siden alle de andre partiene har deltatt i regjering i deler av analyseperioden. Fremskrittspartiet skiller seg fra de andre. Dette kan skyldes både politisk uenighet og at de ikke har vært i regjering. Bryter man overgange fra regjering til opposisjon ned på parti er det ingen gjennomgående endringer, men ingen av partiene argumenterer helt likt i posisjon og opposisjon.

Utviklingen går helt klart i retning av mer aksept for økt bruk av øremerking overfor kommunesektoren hos stortingspolitikerne. Dette gjelder både i innstillingene og i stortingsdebattene. Det har ikke vært mulig å se på denne utviklingen fordelt på partier etter som tallmaterialet ikke er stort nok for de enkelte årene. Det er imidlertid en økning i bruken av funksjonell argumentasjon som nesten uten unntak er argumentasjon for øremerking. Argumentasjonen mot øremerking er som jeg forventet verdimessig mens tilhengerne argumenterer funksjonelt.

De klareste motstanderne mot øremerking finner man i Høyre og Venstre, mens Kristelig folkeparti er delt, men fortsatt med en klar overvekt av motstand mot øremerking. Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet er mer delt på midten når man ser innstillingen og debatten under ett. I debatten er de mot øremerking, men dette veies opp av argumentasjonen i innstillingen. Fremskrittspartiet er det eneste partiet som konsekvent argumenterer for øremerking. De argumenterer mot dagens system og vil erstatte det med stykkprisfinansiering som er en mer ekstrem form for øremerking enn den vi har i dag. Disse holdningene bekrefter tendenser i tidligere analyser av argumentasjonen rundt sentralstyring av kommunene i Norge.

5.2 Hovedtrekk ved argumentasjonen

Partiene argumenterer hovedsakelig likt hverandre, spesielt når man ser på formen. Ulikhetene er nesten fraværende og de små utslagene som finnes er innenfor det man kan forklare med tilfeldigheter. Argumentasjonen i innstillingen og debatten er gjennomgående ulik. Det som sies i debatten er mer i tråd med partiprogrammene enn de merknadene som tas ut i innstillingen. Analysen skiller ikke på hvilke argumenter som er viktige eller ikke. Den store forskjellen mellom innstillingen og debatten kan derfor være et resultat av at partiene i innstillingen tvinges til å ta stilling til mange tiltak som de ikke anser som spesielt viktige, og som ikke endrer deres grunnleggende holdning til øremerkingen. Dette bekreftes ved at debatten i Stortinget er mer verdimessig fundamentert enn innstillingen, hvor argumentasjonen har overvekt av funksjonelle argumenter. Videre argumenteres det mer for øremerking i innstillingen enn i debatten. Alle partiene viser relativt store endringer i hvordan de argumenterer i innstillingen og i stortingsdebatten. I hovedsak blir partiene mer mot øremerking i stortingsdebatten. En slik holdningsendring, sammen med at

demokratiargumentasjonen brukes mer i debatten, kan være et resultat av representantenes behov for å hilse hjem til lokale tillitsvalgte og velgere. I innstillingen er ikke det ikke like åpenbart at de har tilhørere, og dermed holder det at de kan vise til at de har skrevet det én gang. En annen faktor kan være at rådgiverne i større grad skriver merknadene til innstilling enn de skriver debattinnleggene. Dette kan utgjøre et demokratisk problem siden det er i innstillingen den reelle politikken vedtas. Dermed er blir det ikke de folkevalgte som former politikken, med de ansatte. Forskjellen mellom argumentasjonen brukt i debatten og innstilling kan i noe grad tilskrives den ulike formen og at politikerne i innstillingen tvinges til å ta stilling til flere saker mens de i debatten kan argumentere mye friere. Forskjellen er for stor og gjennomgående til at jeg mener det kan forklare hele endringen. Politikerne tilpasser argumentasjonen tilhørerne i stortingsdebatten.

5.3 Utviklingen videre

Det er grunn til å tro at bruken av øremerking kommer til å øke også i fremtiden, særlig gjennom store offentlige satsinger som for eksempel barnehageutbygging. Dette henger sammen med at kommunen stadig styrkes som gjennomfører av statlig politikk. Flyttingen av ansvaret for sykehusene til statlig nivå var et brudd på dette, men er foreløpig ikke etterfulgt av flere lignende reformer. En annen utfordring for motstanderne av øremerking er at argumentasjonen deres er i ferd med å bli utdatert. Særlig gjelder dette frihetsargumentasjonen, men også effektivitetsargumentasjonen brukes stadig mindre og utfordres i tillegg faglig. Samtidig har man sett en endring i øremerkingens form som kan forklare hvorfor det ikke vekker like stor misnøye som tidligere. Forholdet mellom rammetilskuddet og innlemming av øremerkede midler bør studeres videre. Det kan være at de skjuler seg en stor øremerket andel midler i rammetilskuddet. Dette kan være tidligere øremerkede midler som nå er en del av rammetilskuddet, men som fortsatt oppfattes som øremerket på kommunalt nivå. Den store forskjellen i argumentasjonen brukt i debatten og innstillingen er et faresignal som bør tas på alvor. Det er i innstillingen politikken i praksis vedtas, samtidig som det til tider nesten er en fornektelse av egen argumentasjon fra innstillingen til debatten. Dette bidrar til å føre velgerne bak lyset og gjør debatten i Stortinget til et skuespill for velgerne. En slik utvikling er en fare for demokratiet.

6. Litteraturliste

- Baldersheim, Harald og Rose, E. Lawrence E. Rose 2002. (red): Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektivet på lokal politikk og organisering. Bergen. Fagbokforlaget.
- Bernt, Jan Fridthjof 1997. "Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet", s. 158-203 i Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Kleven, Terje og Rattsø, Jørn (red.): Kommuntalt selvstyre i velferdsstaten. Oslo: Tano Aschehoug
- Bernt, Jan. Fridthjof 1994. "Kan kommunalt selvstyre og rettssikkerhet forenes" *Lov og Rett*: s. 67-92.
- Borge, Lars-Erik 2009. 'Block grants and earmarked grants: The Norwegian experience' Presentert på Copenhagen Workshop on Intergovernmental Grants. København, 17-18 September. Konferansepaper
- Dunn, William A. 2004. Policy analysis. An introduction 3. utgave. New Jersey: Pearson - Prentice Hall.
- Dupre, Stefan J 1967. Intergovernmental Relation and the Metropolitan Area: Toronto: Queen's Printer.
- Europarådet: 2004. *Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå*. Kommunaldepartementet. Oslo.
- *Fremskrittspartiets prinsipper 2009-2013*.
- *Frihet og ansvar. Et sosialliberalt samfunn. Venstres Stortingsvalgprogram 2009-2013*
- Goldsmith, Michael 1995. "Autonomy and City Limits" i D. Judge, G. Stoker og H. Wolman (red.) *Theories of Urban Politics*: London. Sage.
- Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune 2001. Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hagen, Terje P. og Sørensen, Rune 2003. Kommunal organisering. Effektivitet, styring og demokrati. Oslo: Tano Aschehoug.
- Hansen, Tore 2000. "Kommunal autonomi: Hvor stort er spillerommet?" i Baldersheim, Harald og Lawrence E. Rose (red.). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokalpolitikk og organisering*. Bergen: Fagbokforlaget.

-
- Hansen, Tore og Klausen, Jan Erling. 2002. Between the Welfare state and the local Government Autonomy. *Local Government studies Vol. 28. No. 4* (Winter 2002) s 47-66. Frank Cass London
 - Hansen, Tore. 2005. "Lokalpolitisk uavhengighet og statlig styring". Vedlegg 6 i NOU 2005:6. *Samspill og tillit: Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal- og Regionaldepartementet.
 - Innst. S. nr. 200 (2005-2006) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen St.prp. nr. 61 (2005-2006.)* Kommuneproposisjonen 2007
 - Innst. S. nr. 220. (1998-99) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v. St.prp. nr. 69 (1998-99)*. Kommuneproposisjonen 2000
 - Innst. S. nr. 231 (2006-2007) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen St.prp. nr. 67 (2006-2007)*. Kommuneproposisjonen 2008
 - Innst. S. nr. 245 (2004-2005) *Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen St.prp. nr. 60 (2004-2005.)* Kommuneproposisjonen 2006
 - Innst. S. nr. 252 (1999-2000) *Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v. St.prp. nr. 62 (1999-2000)*. Kommuneproposisjonen 2001
 - Innst. S. nr. 253 (2001-2002) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen) St.prp. nr. 64 (2001-2002)*. Kommuneproposisjonen 2003
 - Innst. S. nr. 255 (2003–2004) *Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen St.prp. nr. 64 (2003-2004.)* Kommuneproposisjonen 2005
 - Innst. S. nr. 259 (2002–2003) *Innstilling til Stortinget fra kommunalkomiteen St.prp. nr. 66 (2002-2003.)* Kommuneproposisjonen 2004
 - Innst. S. nr. 263 (2007–2008) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen St.prp. nr. 57 (2007–2008)*. Kommuneproposisjonen 2009
 - Innst. S. nr. 326 (2000-2001) *Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen) St.prp. nr. 82 (2000-2001)*. Kommuneproposisjonen 2002
 - Innst. S. nr. 345 (2008–2009) *Innstilling til Stortinget fra kommunal- og forvaltningskomiteen St.prp. nr. 68 (2008–2009)*. Kommuneproposisjonen 2010

- Jenssen og Robertsen 2000. Kommunaløkonomi – i et styringsperspektiv. Kristiansand: Høgskoleforlaget.
- Kleven, Terje 1997. “Forholdet kommune- stat i et legitimitetsperspektiv”, i Baldersheim, Harald, Bernt, Jan Fridthjof, Kleven, Terje & Rattsø, Jørn (red.): *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Kommunal- og Regionaldepartementet: *Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2004*.
- Kommunal- og Regionaldepartementet: *Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2008*.
- Kommunal- og Regionaldepartementet: *Rapport fra det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2009*.
- Kommunaldepartementet 2007: *Veileder for statlig styring av kommunesektoren*.
- Laski, Harold J 1949. *A Grammar of Politics*. Allen & Unwin, 5. utgave s.411.
- *Lokalpolitisk prinsipp program. Fremskrittspartiet. 2007-2009*.
- *Lov om kommunale krisesentertilbud (Krisesenterlova) 2009 hefte 7*.
- *Manifest Verdival i Lokalpolitikken. Kristelig Folkeparti 2009*.
- Marshall, Arthur Hedley. 1965. “*Local Government in the Modern World*”. Athlone Press. London.
- *Mer frihet. Mer ansvar. Et sosialliberalt reformprogram for Stortingsperioden 2005-2009. Venstre*.
- *Muligheter for alle. Høyres stortingsvalgprogram 2009- 2013*.
- Maass, Arthur.1959. *Area and Power (red)*. Free Press. New York.
- NOU 1974:53. *Mål og retningslinjer for reformer i lokalforvaltningen*.
- NOU 1996:1. *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*
- NOU 2000:21. *Om oppgavefordeling mellom stat, region og kommune*.
- NOU 2004: 2. *Effekter og effektivitet*.
- NOU 2005: 18. *Fordeling, forenkling og forbedring*.
- NOU 2004: 17. *Statlig tilsyn med kommunesektoren*.
- NRK Nett 2010. *Krass kritikk mot kommunene*.

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_trondelag/1.7110335 Besøkt 5.5.2010

-
- NSD 2010-
http://www.nsd.uib.no/polsys/index.cfm?urlname=&lan=&UttakNr=27&MenuItem=N1_2&ChildItem=&State=collapse Besøkt 2010-02-01
 - Oates Wallace Eugene 1972. *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt, Brace and Jovanovich.
 - Ot.prp. nr. 10 2008–2009: *Om lov om endringer i forvaltningslovgivningen mv. (gjennomføring av forvaltningsreformen)*.
 - Pettersen, Per Arnt & Rose, Lawrence E. 2009. "Å delta eller ikke - det er spørsmålet: Lokalvalgene 1995-2007", i Saglie, Jo (red.): *Det nære demokratiet: Om lokalvalg og lokaldeltakelse*. Oslo: Abstrakt
 - *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009*.
 - *Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2013*
 - Pollitt, C. 2003. "Joined-up Government". *Political Studies Review*, 1, 1: 34-49.
 - Pollitt, C. og G. Bouckaert 2004. "*Public Management Reform. A Comparative Analysis*". Oxford: Oxford University Press.
 - Prop. 124 S (2009-2010) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) (Foreløpig utgave). *Kommuneproposisjonen 2011*
 - Rattsø, Jørn. 1988. I. Kjellberg, Francesco (red.) 1988, *Nytt inntektssystem – nye utfordringer for kommune og stat*. Oslo: Kommuneforlaget
 - Rattsø, Jørn. og Sørensen, R. J. 1997. *Kommunen som serviceprodusent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?* I Baldersheim m.fl. 1997. "*Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*" Oslo: Tano Aschehoug.
 - Riksrevisjonen 1999. *Dokument nr. 3:5 (1999–2000) Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*.
 - Saglie, Jo. 2009. "Hvorfor delta i politikken - og hvorfor ikke", i Saglie, Jo (red.): *Det nære demokratiet: Om lokalvalg og lokaldeltakelse*. Oslo: Abstrakt.
 - *Senterpartiets stortingsvalgprogram 2009-2013*.
 - Sharpe, L.J. 1970. "Theories and Values of Local Government", *Political Studies* 18. ss. 153-174.
 - *Skape og dele. Stortingsvalgprogram for Det Norske Arbeiderpart 2009-2013*

- *Sosialistisk Venstrepartis Arbeidsprogram for perioden 2009-2013.*
- St. meld nr. 33. 2007/2008: *Eit sterkt lokaldemokrati.*
- St. prop. nr. 57 (2007-2008) *Kommuneproposisjonen 2009*
- St. prop. nr 1 (2010-2011) *Statsbudsjettet*
- Statistisk sentralbyrå 2010. *Økonomisk utsyn, Økonomiske analyser 1/2010*
- Statistisk sentralbyrå 2010a)- Statistikkbanken.
<http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveelections.asp>. Besøkt 2010-02-01
- Stortingsreferat 13. juni 2007. – Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2008 (kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 231 (2006-2007), jf. St.prp. nr. 67 (2006-2007))
- Stortingsreferat 14. Juni 2001. Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 326 (2000-2001), jf. St.prp. nr. 82 (2000-2001))
- Stortingsreferat 14. Juni 2006 Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (Kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 200 (2005-2006), jf. St.prp. nr. 61 (2005-2006))
- Stortingsreferat 15. Juni 2000 Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2001 m.v. (Innst. S. nr. 252 (1999-2000), jf. St.prp. nr. 62 (1999-2000))
- Stortingsreferat 16. juni – 1999. Innstilling fra kommunalkomiteen om kommuneøkonomien 2000 m.v. (Innst. S. nr. 220 (1998-99), jf. St.prp. nr. 69 (1998-99))
- Stortingsreferat 16. Juni 2003 Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 259 (2002-2003), jf. St.prp. nr. 66 (2002-2003))
- Stortingsreferat 16. Juni 2005. Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 245 (2004-2005), jf. St.prp. nr. 60 (2004-2005))

-
- Stortingsreferat 17. juni 2004. Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 255 (2003-2004), jf. St.prp. nr. 64 (2003-2004))
 - Stortingsreferat 17. Juni 2009 Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjonen 2010 (Innst. S. nr. 345 (2008–2009), jf. St.prp. nr. 68 (2008–2009))
 - Stortingsreferat 18. Juni 2008. Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Kommuneproposisjonen 2009 (Innst. S. nr. 263 (2007-2008), jf. St.prp. nr. 57 (2007-2008))
 - Stortingsreferat 20. Juni 2002. Innstilling fra kommunalkomiteen om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen) (Innst. S. nr. 253 (2001-2002), jf. St.prp. nr. 64 (2001-2002))
 - Stortingsreferatet fra debatten til kommuneproposisjonen 1999-2009.
 - Thurow, L. C. 1970. Aid to state and local governments. *National Tax Journal*, 33:23-35.
 - Tiebout. C.M. 1956. A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, 5: 416-24
 - Wedde, Knut 2005. *Øremerking av tilskudd til kommunene – en studie av mulige årsaker til veksten i øremerking av tilskuddet etter 1986*. Universitetet i Oslo. Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave
 - Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle 2003. En sluttbok fra makt og demokratiutredningen. Oslo: Gyldendal.

7. Vedlegg

7.1 Vedlegg 1: Oversikt figurer

1. Kommunens ulike inntekters andel av totalinntekten.
2. Bevilget rammetilskudd og øremerkede midler, indeksregulert.
3. Rammetilskuddet og øremerkede tilskudds andel av kommunens totalinntekt.
4. Dunns argumentasjonsklassifisering, sett over tid.
5. Argumentasjon fra innstillingen til kommuneproposisjonen og påfølgende stortingsdebatt i perioden 1999-2009 fordelt etter parti.
6. Holdning til øremerking fordelt på parti.
7. Verdiargumentasjon vs. Funksjonell argumentasjon.
8. Argumentasjon Arbeiderpartiet.
9. Argumentasjon Fremskrittspartiet
10. Argumentasjon Høyre.
11. Argumentasjon Kristelig folkeparti.
12. Argumentasjon Senterpartiet.
13. Argumentasjon Sosialistisk Venstreparti.
14. Argumentasjon Venstre.
15. Holdning til øremerking i Stortingsdebatten.
16. Argumentasjon for alle partiene i stortingsdebatten og innstillingen.
17. Argumentasjon i stortingsdebatten, regjeringen vs. Opposisjonen.
18. Argumentasjon i innstillingen, regjeringen vs. Opposisjonen.
19. Argumentasjon fra innstillingen og stortingsdebatten fordelt etter regjeringsdeltagelse
20. Holdning til øremerking i debatten, regjeringen vs. Opposisjonen.
21. Holdning til øremerking i innstillingen, regjeringen vs. Opposisjonen.
22. Holdning til øremerking i og utenfor regjering.
23. Regjeringens styrke og bruk av øremerking.
24. For og mot øremerking, fordelt etter argumentasjonstype.
25. Endring av argumentasjonen 1999-2009 debatten og innstillingen samlet.
26. Endring av argumentasjon brukt i stortingsdebatten 1999-2009.

27. Argumentasjon brukt i innstillingen fordelt på år 1999-2009.
28. Bruk av funksjonell vs. Verdimessig argumentasjon perioden 1999-2009.
29. Holdning til øremerking over tid, innstillingen og stortingsdebatten perioden 1999-2009.

7.2 Vedlegg 2: Grunnlagsstatistikk fra klassifisering ved bruk av funksjonell og verdimessige kategorier.

Argumentasjon innstillingen og debatt fordelt på parti						
	Frihet	Demokrati	Effektivitet	Enkelttiltak	Statlige prioritering	Sum
Arbeiderpartiet	19	18	9	44	10	100
Høyre	52	22	23	24	9	130
Venstre	22	14	5	9	5	55
Senterpartiet	35	17	6	41	13	112
SV	34	19	5	48	12	118
Krf	44	24	12	32	10	122
Frp	12	9	4	44	19	88
Sum	218	123	64	242	78	725

Kilde: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Argumentasjon debatt og innstillingen fordelt på år						
	Frihet	Demokrati	Effektivitet	Enkelttiltak	Statlige prioritering	Sum
1999	25	8	4	10	8	55
2000	21	7	9	10	7	54
2001	11	7	4	11	4	37
2002	20	8	5	15	5	53
2003	19	6	3	15	7	50
2004	18	9	6	22	11	66
2005	9	6	2	15	5	37
2006	5	4	0	8	9	26
2007	3	5	1	7	6	22
2008	7	2	0	10	5	24
2009	5	3	0	11	5	24

Kilde: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

Holdning til øremerking innstillingen og stortingsdebatten			
	For	Mot	Sum
Arbeiderpartiet	52	45	97
Høyre	29	79	108
Venstre	11	34	45
Senterpartiet	46	45	91
SV	64	46	110
Krf	39	58	97
Frp	78	15	93

Kilde: Innstilling til kommuneproposisjonen 2000-2010 og referatet tilhørende Stortingsdebatt 1999-2009.

7.3 Vedlegg 3: Argumentasjonsklassifisering til grunnlag for formanalysen

Argumentasjon innstilling												
	Appell til autoritet	Metode	Generalisering	Klassifisering	Årsaksslutting	Tegn/ symbol	Motivasjon	Intuisjon	Analogi- metafor	Parallelt tilfelle	Etikk	Totalt
Arbeiderpartiet	16				35		67			1	2	121
Høyre	16				38		60			1	3	118
Fremskrittspartiet	12		2		35		50				3	102
Senterpartiet	17				34		58	1	1	1	3	115
Venstre	9				8	1	18				1	37
SV	18		1		44		72	2	3	2	7	149
Krf	19				30	1	57		3			110
Andre												0
Sum	107	0	3	0	224	2	382	3	7	5	19	752
Argumentasjon Stortingsdebatten												
	Appell til autoritet	Metode	Generalisering	Klassifisering	Årsaksslutting	Tegn/ symbol	Motivasjon	Intuisjon	Analogi- metafor	Parallelt tilfelle	Etik k	Totalt
Arbeiderpartiet	2		1		7		21			3		34
Høyre	2				5		25			3		35
Fremskrittspartiet	3				7		20			3	2	35
Senterpartiet	1				3	1	15			4	1	25
Venstre	1				4		15	1		2	1	24
SV	3				5		13	1			1	23
Krf	5				4		15			2	2	28
Andre					2		1					3
Sum	17	0	1	0	37	1	125	2	0	17	7	207

Kommuneforvaltningens samlede inntekter 1988-2009 i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner
Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, unntatt det som viser kommuneopplegget i faste 2009-priser.

Regnskap	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Skatteinntekter	56374	58699	61552	64019	65322	68306	74986	75898	80751	85185	88640	89968
Skatt på inntekt og formue	54384	56326	58925	61411	62382	65269	71763	72570	77187	81789	85469	86861
Eiendomsskatt, andre prod. Skatter	1990	2373	2627	2608	2940	3037	3223	3328	3564	3396	3171	3107
Overføringer fra staten (1	45370	51000	54326	58802	63489	63888	65820	67281	68852	73649	79530	86363
Rammetilskudd	36103	39442	41034	40887	42951	40697	41823	42453	42701	46242	46966	49199
Ørem. tilsk. innenf. K.opplegget	6882	8891	10472	14768	16557	17755	16833	18354	19863	21271	26121	30883
Øremerkede tilsk. Utenfor k. opplegget	2385	2667	2820	3147	3981	5436	7164	6474	6288	6136	6443	6281
Momskompensasjon												
Kommunale avgifter (2	10851	12259	13211	15253	16418	17313	18485	19505	20882	22491	23333	25624
Renteinntekter	2623	2444	2591	2947	3120	3028	2500	4128	4518	6359	6307	8705
Tilskudd til folketrygden	-2900	-4750	-4072	-2093	-400							
Andre innenlandske løpende overføringer	1804	1732	1771	2227	2428	2373	2380	2559	2398	2416	2641	2679
Sum inntekter	119922	130884	137523	145341	151177	154908	164171	169371	177401	190100	200451	213339
Regnskap	2000	2001	2002 (3	2003	2004 (4	2005	2006	2007	2008	Est.2009	Est.2010	
Skatteinntekter	93634	107644	90881	96943	101255	107746	120271	122551	129977	137047	144538	
Skatt på inntekt og formue	90295	104435	87474	93204	97157	102693	114785	116350	123076	130020	137400	
Eiendomsskatt, andre prod. Skatter	3339	3209	3407	3739	4098	5053	5486	6201	6901	7027	7138	
Overføringer fra staten	93876	99197	97341	82141	85981	92128	101077	110317	121909	141757	151318	
Rammetilskudd	54186	52944	53063	53425	47052	48573	53931	57804	62226	72713	81670	
Ørem. tilsk. innenf. K.opplegget	33457	36124	14632	17619	21480	24030	29420	33681	37289	40124	43443	
Øremerkede tilsk. Utenfor k. opplegget	6233	10129	29646	9591	9393	8811	7946	7983	9973	15120	12305	
Momskompensasjon				1506	8056	10714	9780	10849	12421	13800	13900	
Kommunale avgifter	27629	30576	29767	31271	33184	34443	35107	37790	40787	42823	44370	

Renteinntekter	10838	14575	13340	15537	14753	14154	14438	16652	16952	14023	14678
Andre innenlandske løpende overføringer	2751	2902	2957	2773	3039	3427	3507	4317	4752	4946	5090
Sum inntekter	228728	254894	234286	228665	238212	251898	274400	291627	314377	340596	359994

1) Inkluderer overføringer fra andre statsregnskap og 70-poster på statsbudsjettet. 2) Eksklusive bygg- og anleggsgebyrer til og med 2001

3) Inntektsnedgangen må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene. Engangsbevilgning på 21,6 mrd. kr til sletting av gjeld m.v. i forbindelse med sykehusreformen er holdt utenom kommuneopplegget. 4) Reduksjonen i rammetilskuddet må blant annet ses i sammenheng med at ansvaret for barnevern

familievern og rusomsorg ble overtatt av staten i 2004. Videre er ny momskompensasjonsordning finansiert ved trekk i rammetilskuddet.

Kilder: Rapport fra Det tekniske bergningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi desember 2004 og april 2009